

La Universidad Nacional de Colombia ya no es prioridad Análisis de la evolución de sus finanzas (1867-2015)

Edna Cristina Bonilla Sebá
Jorge Iván González Borrero
Profesores Universidad Nacional
Con la colaboración de:
Juan Sebastián Contreras
Jair Benavides
28 de abril de 2017

1. Introducción	2
2. La pérdida progresiva de prioridad	3
3. Una estructura "arcaica y obsoleta"	11
3.1. Los ingresos propios y los fondos especiales	12
3.2. Los egresos	17
3.3. Algunas relaciones administrativa	18
4. Conclusiones	20
5. Anexos	22
5.1. Anexo 1. Presupuesto de la Nación, del Ministerio de Educación y de la Universidad Nacional. Fuente: Ministerio de Hacienda (1905-2016), pesos corrientes	22
5.2. Anexo 2. Presupuesto ejecutado de la Nación, del Ministerio de Educación y de la Universidad Nacional. Fuente: Contraloría General de la República (1936-2015), pesos corrientes.	25
5.3. Número de estudiantes - Universidad Nacional. Fuente: Universidad Nacional (1869-2015)	27
6. Referencias bibliográficas	28

A la Universidad Nacional, por diversas razones, se le ha negado, en el planteamiento nacional, la prioridad que debe tener. Y ya es hora de que la institución misma, con todos sus estamentos, con entera firmeza y honradez, llame la atención del país y reclame para ella el cuidado que merece. Pero simultáneamente, que se transforme y se renueve, porque una inyección económica de importancia sobre una estructura arcaica y obsoleta solo vendría a agravar el problema y a consolidar aún más los vicios y defectos. La transformación tiene que comenzar por dentro, pero necesita para su logro total el apoyo de toda la colectividad nacional" (Patiño 1965, p. 15)

1. INTRODUCCIÓN

La reflexión de José Félix Patiño, es un excelente diagnóstico de la situación que estaba viviendo la Universidad Nacional en 1965. El documento aborda las dos dimensiones planteadas por Patiño. El primer tema es la pérdida de prioridad que ha tenido la Universidad en la agenda del gobierno y de la sociedad. Y el segundo, es la incapacidad que han mostrado los estamentos internos para transformar “una estructura arcaica y obsoleta”. Ambas dimensiones se pueden analizar a partir del seguimiento a las finanzas de la Universidad.

La participación de los aportes de la Nación a la Universidad ha llegado a un nivel históricamente bajo. En el texto se discute las implicaciones de este resultado, y se llama la atención sobre la forma pasiva como ha reaccionado la institución. Si la menor financiación está amenazando la autonomía académica, sorprende que no se haya hecho uso de los instrumentos legales que tiene la Universidad para tratar de recomponer una situación que ya es crítica, y que puede llevar a una dinámica endógena perversa.

Hemos reconstruido completa la serie financiera y, con algunas limitaciones, la de estudiantes. Pero hemos tenido dificultades para hacerle el seguimiento a otras variables que son importantes como el número de profesores y el salario. En estos casos el análisis se ha tenido que hacer con información parcial.

Agradecemos la invitación que nos hizo la Universidad para reflexionar sobre la evolución de sus finanzas con ocasión de la celebración de los 150 años. Especial gratitud a Estela Restrepo y su equipo por el apoyo que nos dio en la consecución de la información. También expresamos nuestro agradecimiento a los funcionarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, especialmente a Angela Degiovanni, y de la Contraloría General de la República, que nos ayudaron a completar las series históricas de los presupuestos de la Nación, del Ministerio de Educación Nacional y de la Universidad Nacional de Colombia. Agradecemos, igualmente, los comentarios de Angela María González.

2. LA PÉRDIDA PROGRESIVA DE PRIORIDAD

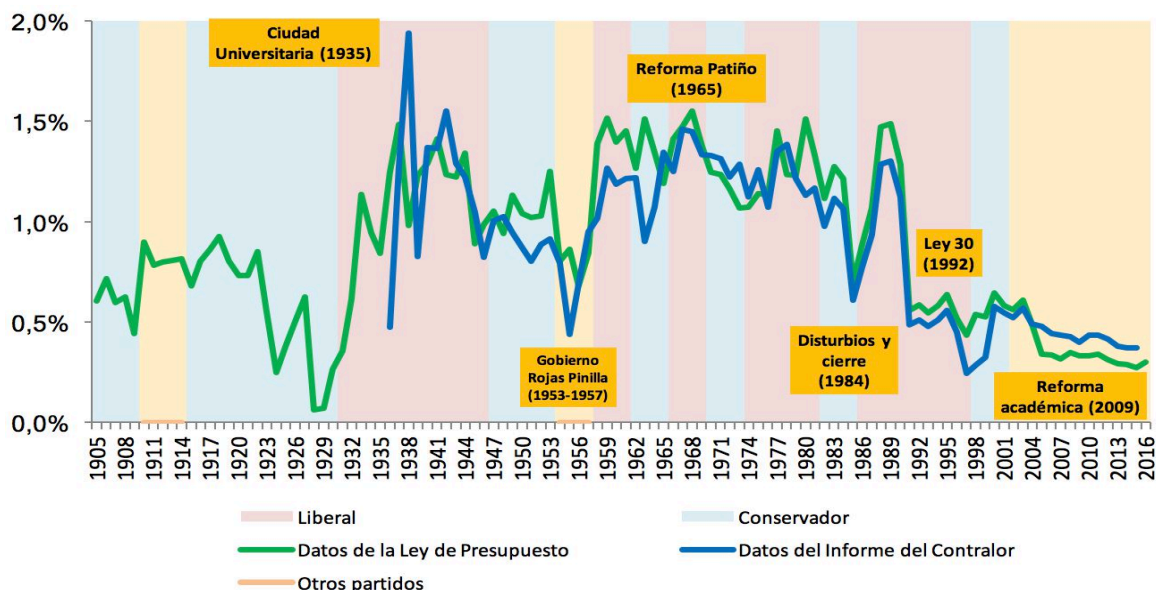
Las fuentes y los montos de la financiación de la Universidad permiten reflexionar sobre las interacciones con el Estado. El significado de la Universidad como bien público ha ido cambiando a lo largo del tiempo, y ello se expresa en la dinámica del presupuesto. La definición del bien público de Samuelson (1954) ha sido un punto de referencia para la literatura posterior. Un bien es público cuando no genera *exclusión* ni *rivalidad*. El ejemplo típico del bien público puro es el faro, porque todos lo pueden ver (no exclusión) y nadie le tapa la vista al otro (no rivalidad). Hay bienes que excluyen como los clubes, o como la televisión por cable, pero una vez que se ha pagado la cuota de entrada, ya no hay rivalidad. Otros bienes no excluyen, como la playa, pero sí genera rivalidad porque se congestiona.

La Universidad Nacional nunca ha sido un bien público puro, y se podría caracterizar como de *baja exclusión* y *alta rivalidad*. Existe poca exclusión porque cualquier persona que cumpla unas condiciones mínimas se puede presentar al examen de admisión, que tiene un costo relativamente bajo. Pero la rivalidad es feroz porque únicamente se admite una minoría. El examen de admisión es una barrera a la entrada muy fuerte. En los últimos 10 años, la relación entre admitidos y aspirantes ha oscilado alrededor del 10% (Universidad Nacional 2013, p. 34). En 1966 esta relación era de 39%, así que el nivel de rivalidad ha aumentado de manera importante. En otras palabras, la Universidad Nacional es menos pública hoy que en los años de Félix Patiño. Después de mayo de 1968 Francia quiso que la universidad fuera más pública. En otros países latinoamericanos, como México y Argentina, los gobiernos han buscado que la universidad tenga un carácter público muy superior al que se observa en Colombia.

Aceptando que la Universidad Nacional no ha sido un bien público puro, a lo largo de la historia su naturaleza pública se ha ido modificando. En la primera mitad de los años treinta y, en general, durante los sesenta y setenta, la Universidad tuvo un mayor reconocimiento por parte del Estado que en otras épocas.

Figura 1

Participación del presupuesto de la Universidad Nacional en el presupuesto de la Nación (%).
1905-2016



Fuente: Cálculos de los autores a partir del Ministerio de Hacienda y de la Contraloría General de la República (CGR)

La figura 1 muestra la dinámica que ha tenido el presupuesto de la Universidad Nacional con respecto al presupuesto general de la Nación entre 1905 y 2016. Antes de 1905 no fue posible construir la serie completa ^{1/}, así que apenas reseñamos los valores de los años que logramos conseguir entre 1867 y 1901 (cuadro 1). En 1867 la participación del presupuesto de la Universidad Nacional en el presupuesto total de la Nación fue de 0,56%. En 1901 la proporción era ligeramente inferior, de 0,51%.

A partir de 1905, tal y como se observa en la figura 1, comparamos la evolución a partir de dos fuentes. La del Ministerio de Hacienda, que comprende todo el período, y la de la Contraloría General de la República (CGR), que comienza en la segunda mitad de los años treinta. Las

Cuadro 1

Participación del presupuesto de la Universidad Nacional en el presupuesto de la Nación en el presupuesto de la Nación (%) (algunos años 1867-1901)

1867	0,56%
1877	1,46%
1878	0,71%
1881	0,65%
1884	1,80%
1889	0,72%
1899	0,61%
1893	0,96%
1901	0,51%

Fuente: Cálculos de los autores a partir del Ministerio de Hacienda

^{1/} Hemos procurado que los análisis cubran series históricas tan largas como nos ha sido posible. El ejercicio ha sido relativamente exitoso en la evolución de las finanzas, pero no ha sido tan positivo en el seguimiento de otras variables, como el número de estudiantes y de profesores.

variaciones de ambas series son muy similares, y las diferencias en las tendencias no son significativas. En el trasfondo de la gráfica diferenciamos los gobierno liberales (rojo) de los conservadores (azul), y de los otros partidos (amarillo). Además, ponemos en evidencia algunos hitos que parecen significativos.

El impulso más fuerte a la Universidad Nacional se observa durante el primer gobierno de López Pumarejo. La construcción de la Ciudad Universitaria comienza con la ley 68 de 1935. Al justificar la creación del nuevo campus, López decía que Colombia debería seguir un camino diferente al de las universidades de Oxford o Cambridge. En su opinión, allí se habían consolidado proyectos intelectuales mucho antes de tener una base material. En Colombia, en cambio, el proceso debería ser a la inversa, así que el fortalecimiento académico debía estar precedido por una inversión sustancial en infraestructura (Bonilla 2016). Además del impacto que tuvo en la reconfiguración urbana de la ciudad, el campus fue la expresión de modernidad liberal y de democracia (Viviescas 2014, Palacios 1995) ^{2/}. La Universidad jugó un papel crucial en la transformación de la ciudad. Y en este proceso tuvieron mucho que ver el académico alemán Fritz Karsen y el arquitecto, también alemán, Leopoldo Rother, quien diseñó y proyectó el campus. En las dos series de la gráfica es claro el aumento que tuvo el presupuesto de la Universidad Nacional a mediados de los años treinta. Con algunas fluctuaciones, este impulso se mantuvo durante 10 años.

A comienzos de los años cincuenta y, después, durante el período de Rojas Pinilla, disminuyó la participación del presupuesto de la Universidad Nacional. En contra de la visión de López, los gobiernos conservadores redujeron los recursos para la Universidad. Y este golpe al presupuesto también estuvo acompañado de restricciones a la libertad de cátedra y a la participación de estudiantes y profesores ^{3/}. Laureano Gómez (1950-1953) modificó la ley 68 de 1935, y cambió la composición del Consejo Superior, permitiendo la entrada de la Iglesia Católica, y reduciendo la participación estudiantil. El decreto 0136 de 1958 de la Junta Militar también modificó la composición del Consejo Superior, e incluyó a representantes de los industriales, los banqueros y los comerciantes.

^{2/} En palabras de Viviescas, “En primer lugar, el proceso que llevó al inicio de la construcción de la Ciudad Universitaria, en Bogotá, fue la primera formalización integral, en el siglo XX, del intento de formular conscientemente un proyecto de sociedad en Colombia. En segundo término, su emplazamiento físico y la dimensión de la función educativa que manejó le indicaron a la ciudadanía de la época la escala que empezaba a tener la existencia individual y colectiva al adentrarse en la era urbana. Un tercer aspecto es que el despliegue de diseño, arquitectura y urbanismo que hubo que hacer para la edificación del campus emplazó la estética moderna en la cotidianeidad ciudadana. Finalmente, quizá lo más potente en el proceso de creación de proyectos de sociedad en clave colectiva, el campus se convirtió en el pionero cultural y político de la fundación del espacio público como el ámbito de identidad de las nuevas ciudadanías” (Viviescas 2014, p. 27).

^{3/} En las protestas del 8 y 9 de junio de 1954 mueren 13 estudiantes.

Con la administración de Alberto Lleras (1958-1962) hubo una recuperación de la participación del presupuesto de la Universidad, que con fluctuaciones se mantuvo hasta comienzo de los ochenta. Durante estos años el nivel fue similar al que se había alcanzado en los gobiernos de López Pumarejo. En esta dinámica cíclica se destaca la caída que se observa en la administración de Carlos Lleras (1966-1970). Desde su campaña a la presidencia, la relación de Lleras con los estudiantes de la Nacional fue conflictiva. En aquellos momentos de convulsión, un visionario como Patiño (1965) ponía en evidencia la situación crítica en la que se encontraba la Universidad frente a la sociedad. En su texto, *Hacia la Universidad del Desarrollo*, advierte que “la “institución se paraliza por una lucha estéril”. Y mientras tanto,

“... el país, con crítica implacable, desprestigia a su Universidad, la descuida, y no en raras ocasiones interfiere con sus ocasionales esfuerzos de verdadera superación. Estos, en general, son interpretados como “peligrosos” y aplastados antes de que tengan suficiente fuerza para sobrevivir. Hay desconfianza para con ella, y esta desconfianza del medio exterior finalmente la penetra y se adueña de todos sus estamentos.

No existe una conciencia nacional de respaldo y apoyo para con la Universidad. No se le otorgan los medios para su, resurgimiento; los que fueron sus directivos, pretenden hacerla regresar a la organización y las funciones del pasado, en tanto que las generaciones presentes carecen de la decisión y el valor para dedicarse a ella por entero y convertirse en el gran motor interno que le imprima el dinamismo que urgentemente reclama” (Patiño 1965, p. 15).

La fragilidad estructural de la Universidad, y su falta de aceptación por parte de la sociedad se ha ido acentuando. Las advertencias de Patiño no fueron atendidas, y el presupuesto cayó de manera acelerada a finales de los setenta, y el cierre de la Universidad a mediados de los ochenta fue un golpe muy duro. Los ingresos se recuperaron de manera transitoria en 1989, antes de iniciar, durante la década de los noventa, una caída sistemática. Desde entonces el ritmo de disminución ha continuado.

A pesar de las dificultades por las que atravesaba la Universidad, durante los años sesenta y setenta el presupuesto se mantuvo relativamente alto porque, bien que mal, la política pública todavía estaba muy marcada por las ideas keynesianas, y por los mensajes sobre las bondades del Estado del Bienestar que llegaban de los países desarrollados.

En los noventa la reducción del presupuesto fue significativa. Como antecedente, el cierre de la Universidad en 1984 estuvo acompañado de una disminución de los in-

gresos. Pero la caída significativa e irreversible se presentó a comienzos de los noventa ^{4/}. La ley 30 de 1992 frenó ligeramente esta tendencia descendente, pero la participación de los ingresos llegó a un nivel históricamente bajo. Se supone que la ley 30 es una forma de concretar la autonomía universitaria definida en la Constitución de 1991. Vale la pena preguntarse si es factible conservar la autonomía académica cuando los recursos financieros se van reduciendo. Esta es una discusión pendiente en la educación superior colombiana.

La indexación de los aportes que se desprende de la ley 30 de 1992, no garantiza el ejercicio de la autonomía porque una regla fija no es compatible con los proyectos y los requerimientos de las universidades ^{5/}. Los aportes del gobierno deberían responder a los proyectos específicos y a las opciones de la política educativa. Actualmente, la desconfianza de los gobiernos y de la sociedad frente a la Universidad ha llegado a su punto límite. Las últimas administraciones han tratado de evitar que la situación presupuestal se agrave, pero la tendencia continúa siendo descendente, y los aportes del gobierno nacional siguen cayendo ^{6/}.

Gracias a la serie larga es posible concluir que actualmente la participación del presupuesto de la Universidad ha llegado a un punto excepcionalmente bajo. Incluso, el porcentaje es inferior al del año 1867. Esta situación preocupa porque no se trata de un fenómeno coyuntural, sino que representa una tendencia de mediano plazo (todos los noventa y lo corrido del dos mil) ^{7/}.

^{4/} A nivel internacional el Banco Mundial estaba desestimulando la financiación de las universidades públicas argumentando que la rentabilidad de la primaria y de la secundaria era mayor que la de la educación superior. “Existe evidencia que la inversión en educación superior tiene una tasa de rendimiento social inferior a la de las inversiones en educación primaria y secundaria” (World Bank 1994, pp. 84-85). Misas (2011) analiza los enfoques que sobre la universidad pública ha tenido el Banco Mundial. Ver, además, Sánchez (1984).

^{5/} Está discusión se plantea en González, Misas, Sánchez, Uprimny y Vargas (2008).

^{6/} Los datos de presupuesto no incluyen los recursos de los fondos especiales, pero sí incorpora los ingresos por matrículas. Este comentario es pertinente para los años posteriores a la ley 30 de 1992.

^{7/} La participación fue especialmente baja en 1929, pero este año fue atípico en muchos sentidos, comenzando por la crisis de la economía mundial.

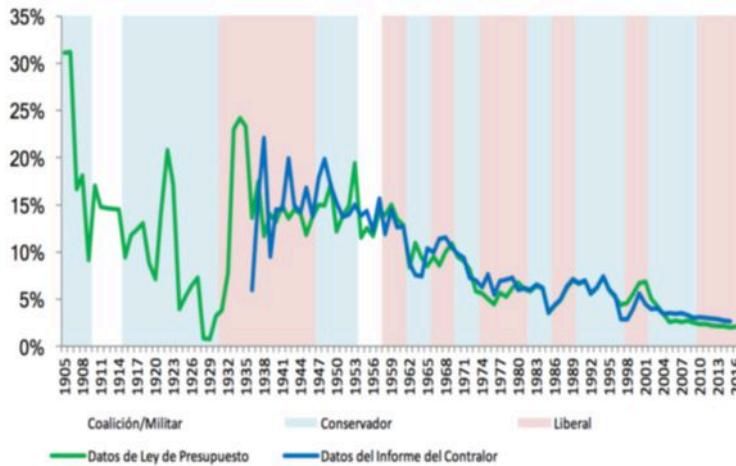
Cuando se compara la participación del presupuesto de la Universidad teniendo como parámetro de referencia los partidos más convencionales (liberal y conservador), se observa que durante los gobiernos liberales el presupuesto de la Universidad ha sido relativamente más elevado que durante los gobiernos conservadores. Mientras que con los liberales fue de 1,03%, con los conservadores fue de 0,76%. Para los últimos gobiernos, a partir del 2002, la Universidad Nacional ha sido poco relevante, y la participación del presupuesto ni siquiera ha llegado a la mitad de la que se presentó durante los gobiernos conservadores.

Cuadro 2	
Participación del presupuesto de la Universidad Nacional en el presupuesto de la Nación. Porcentaje promedio para el período 1905-2016	
Partido Político	
Unión Republicana (1910-1914)	0,82%
Gobierno Militar (1953-1957)	0,80%
Liberal	1,03%
Conservador	0,76%
Primero Colombia (2002-2010)	0,41%
Unidad Nacional (2010-actualidad)	0,30%

El rezago de la Universidad también se hace evidente cuando se compara su participación en la matrícula universitaria total. En el período 1952-1957 el número de estudiantes de la Nacional equivalía al 27,8% del total. Entre 2000-2005 el porcentaje se había reducido al 5,21%, y en el quinquenio 2010-2015 fue de 4,55%.

Figura 2

Participación del presupuesto de la Universidad Nacional en el presupuesto del Ministerio de Educación (%) 1905-2016



Fuente: Cálculos de los autores a partir del Ministerio de Hacienda y de la CGR

La figura 2 permite observar la tendencia descendente desde otra perspectiva. Las curvas muestran la participación que ha tenido el presupuesto de la Universidad en el del Ministerio de Educación. En el largo plazo la disminución es evidente. Y la caída es más acentuada porque el presupuesto del Ministerio de Educación ha crecido en los años en que ha disminuido el de la Universidad. Es claro, por ejemplo, que después de la Constitución de 1991 el presupuesto del Ministerio de Educación se ha ido recuperando (figura 3).

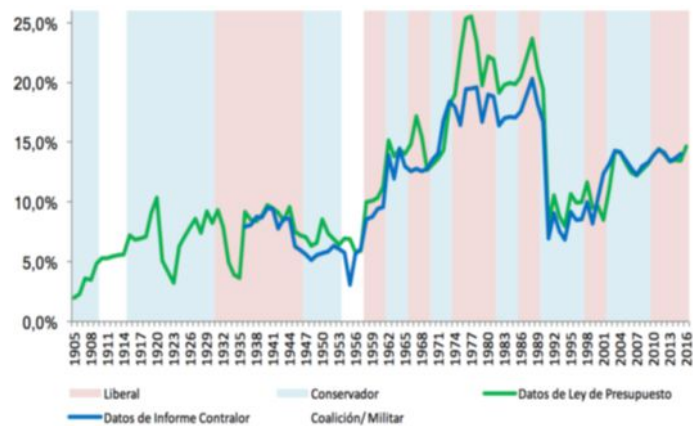
La indexación definida en la ley 30 de 1992 ha ido a la par con una pérdida de importancia de la Universidad. Dicho de otra manera, el hecho de que las transferencias crezcan con la inflación no garantiza que la Universidad pueda cumplir con sus compromisos. Además, como está sucediendo, la indexación puede ser compatible con una progresiva irrelevancia de la Universidad en la estructura presupuestal de la Nación.

Los cambios en la participación del presupuesto del Ministerio de Educación en el presupuesto de la Nación, tienen que ver con transformaciones institucionales significativas. Es relevante la reforma constitucional de 1968, que estableció un sistema de transferencias de recursos desde el nivel central hacia los departamentos y municipios. Estas transferencias no requerían contrapartidas y estaban destinadas a financiar los programas de educación y salud. La norma obligaba a transferir los recursos, independientemente de las angustias fiscales que pudieran generar los ciclos económicos.

Este mecanismo permitió garantizar la financiación de los principales programas sociales en el largo plazo. Con la Constitución de 1991 se produce un cambio significativo en los criterios de asignación del gasto social. El Situado Fiscal llegó a representar el 46% de los ingresos corrientes de la Nación. Esta modalidad de transferencia se modificó en el 2001 (acto legislativo 01 de 2001 y ley 715 de 2001). Las transferencias para educación y salud (que en adelante dejarían de llamarse Situado Fiscal y serían el Sistema General de Participaciones), se desvincularon de los ingresos corrientes, pero se garantizó que aumentarían, en términos reales, unos puntos por encima de la inflación. Esta norma ha permitido que los recursos de la educación hayan ganado una cierta importancia frente al presupuesto general de la Nación. En la gráfica es claro que después de los noventa la tendencia es ascendente ^{8/}. Volviendo a la figura 2, el contraste entre la dinámica de los ingresos del conjunto de la

Figura 3

Participación del presupuesto del Ministerio de Educación en el presupuesto de la Nación (%) 1905-2016

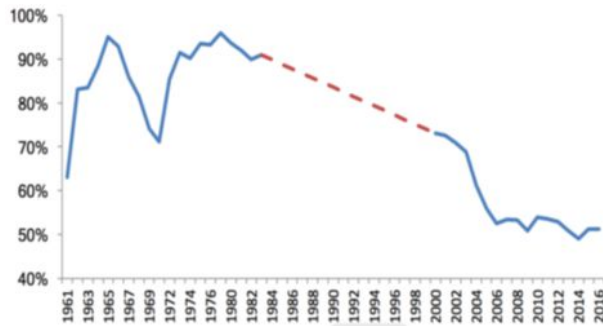


Fuente: Cálculos de los autores a partir del Ministerio de Hacienda y de la CGR

educación y de la Universidad se refleja en una tendencia que es desfavorable para la Universidad, y su participación en el presupuesto del Ministerio tiene un ritmo descendente continuo y pronunciado.

Figura 4

Participación de las transferencias de la Nación en los ingresos totales de la Universidad Nacional (%)
1961-2016



La línea roja punteada corresponde a interpolaciones de los autores

Fuente: Cálculos de los autores a partir de la CGR y de la Universidad Nacional

La figura 4 cubre un período de tiempo más corto (1961-2016), y permite observar la disminución que han tenido las transferencias de la Nación en los ingresos de la Universidad. En la década de los sesenta los aportes de la Nación eran equivalentes, en promedio, al 80% de los ingresos totales de la Universidad. Actualmente este porcentaje escasamente llega al 50%.

De nuevo, es clara la progresiva pérdida de prioridad de la Universidad frente al gobierno nacional. Y la situación es preocupante porque la dinámica descendente se ha ido consolidando, y parece irreversible. En lugar de financiar a la universidad pública, el gobierno ha ido buscando otros me-

canismos para ampliar la cobertura universitaria, por fuera de las instituciones públicas como, por ejemplo, el programa Ser Pilo Paga del Ministerio de Educación.

De otro lado, en materia de fortalecimiento de la investigación y fomento a la ciencia, la innovación y la tecnología, el panorama también es desalentador para la Universidad. Las apuestas de la Nación han sido débiles. Para Wasserman los documentos que definen grandes políticas de desarrollo nacional han resultado decepcionantes^{9/}. Es decir, los recursos para el fortalecimiento de la investigación tampoco llegarán a la Universidad.

^{8/} Ello no significa que el gasto en educación primaria y secundaria sea suficiente. De acuerdo con los datos de la Oecd (1014), mientras que Colombia gasta en primera por niño al año \$1,2 millones, Chile está gastando \$12 millones.

^{9/} “Los recursos son cada vez menores y su enfoque es absolutamente empresarial, supeditando la investigación exclusivamente a la producción de bienes y servicios y a la explotación de recursos naturales. El Conpes era extraordinariamente ingenuo en la esperanza de que con algo de buena voluntad y ‘pujando’, superaríamos a otros países que hacen verdaderos esfuerzos en consolidar su ciencia” (Wasserman 2017).

3. UNA ESTRUCTURA “ARCAICA Y OBSOLETA”

De acuerdo con Patiño (1965, p. 15), ya era hora de que la institución “se transforme y se renueve” porque si no lo hace “... una inyección económica de importancia sobre una estructura arcaica y obsoleta sólo vendría a agravar el problema y a consolidar aún más los vicios y defectos”. Han pasado 50 años desde la Reforma Patiño y, de nuevo, la estructura se ha vuelto arcaica y obsoleta. Para Patiño (1965, p. 60) era claro que “no se puede pensar en una transformación de la orientación y de la estructura académica sin que tenga como base una sólida reorganización administrativa”. Se quejaba de la “fronda burocrática que se mueve lenta e ineficazmente”. El criterio básico, decía, debe ser una administración que se entienda “en función de la docencia” ^{10/}. Entre los cambios sustantivos se destaca la eliminación de la “federación de facultades” y la consolidación de los departamentos y de las carreras. Entre 1964 y 1966 se pasó de 27 a 12 facultades, y el número de carreras aumentó de 32 a 63.

Hoy, como en la época de Patiño, la estructura administrativa de la Universidad es arcaica, y no está en función de la docencia, la investigación y la extensión. Esta inercia se refleja en el presupuesto. La administración de la Universidad continúa siendo inflexible e ineficiente. Y la “fronda burocrática” de la que hablaba Patiño se ha consolidado.

^{10/} “La Universidad es una gran empresa, y su administración requiere el mismo nivel técnico que cualquiera gran corporación dentro del ámbito nacional. Los educadores saben que no es posible una reforma académica que no esté fundamentada en el piso de una sólida y moderna organización administrativa” (Patiño 1965, p. 61).

3.1. LOS INGRESOS PROPIOS Y LOS FONDOS ESPECIALES

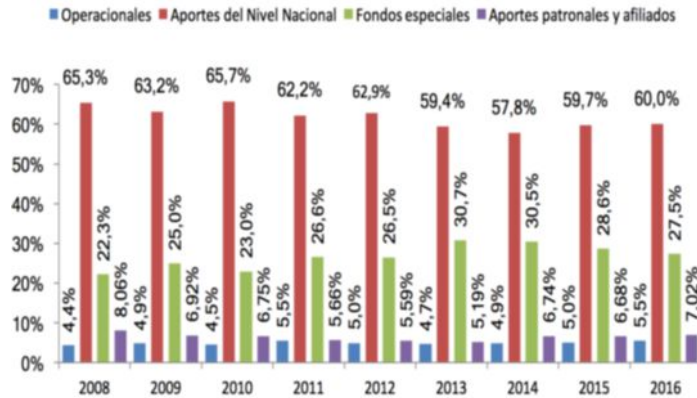
La Universidad Nacional ha tratado de compensar la caída de los aportes del gobierno con el aumento de los recursos propios. La figura 5 muestra la relación entre ambas fuentes en el período 2008-2016. En los ingresos corrientes, la participación de los fondos especiales pasó de 22,3% en el 2008 a 27,5% en el 2016.

Puesto que la Universidad ha perdido relevancia, y ya no es una prioridad del gobierno nacional, es indispensable conjugar dos estrategias. La primera, que es obvia, consiste en mantener la presión sobre el presupuesto nacional, e insistir en que el Estado debe financiar la educación superior. Y la segunda es continuar incrementando los recursos propios ^{11/}. Esta última alternativa se debe priorizar porque, en el futuro inmediato, no hay indicios de que el gobierno nacional vaya a modificar su desdén por la Universidad. Y frente a las dinámicas del quehacer político, el margen de maniobra de la Universidad es pequeño. Hasta allá no le alcanza la autonomía. No está en manos de los planteles universitarios determinar cuándo se realiza una nueva “revolución en marcha”, que vuelva a darle prioridad a la universidad oficial. En opinión de Hoyos:

“... quienes estamos en la educación sabemos que es más importante aportar a la ‘revolución en marcha’, que pretender decretarla. En ella están en juego esos dos

Figura 5

Composición de los ingresos corrientes (%)
2008-2016



Fuente: Cálculos de los autores a partir del Ministerio de Hacienda

^{11/} Esta doble dinámica la ha propuesto López para el conjunto de universidades públicas. “... es necesario enfatizar que el financiamiento de la educación superior debe ser una responsabilidad esencial del Estado, aunque esta pueda compartirse con otros donantes privados para aumentar sus recursos, pero sin dejarla en manos privadas con mero ánimo de lucro, para quienes el interés público no suele ser una prioridad. Esto no implica negar los aspectos positivos que pueda tener la educación superior privada, sino que solo enfatiza la necesidad de que el Estado vele para que ella cumpla objetivos públicos, y para que ningún estudiante con los méritos necesarios para acceder a la educación superior se quede privado de ella por falta de recursos económicos” (López 2009, p. 541).

momentos complementarios de la modernidad: el desarrollo material de la sociedad con base en la ciencia, la técnica y la tecnología, y por otro lado el auténtico progreso moral y cultural de la sociedad. Sólo en esta complementariedad se va logrando la constitución de una sociedad civil con base en procesos inclusivos y públicos, en los cuales se obtienen la formación de la opinión pública y de la voluntad común de ciudadanos capaces de concertar y de reconstruir el sentido de las instituciones y del Estado de derecho. Sin que para ello haya que concebir como procesos diferentes la formación en valores y una educación de calidad para la ciencia y la tecnología” (Hoyos 2004, p. 274).

Vale la pena preguntarse si en la ausencia de otro López Pumarejo, y sin revoluciones liberales que le den recursos a la universidad, es posible conservar la autonomía. Para Ordoñez y Salazar (2013) la autonomía académica se va perdiendo si la financiación se recorta, y si la composición de los consejos superiores favorece lógicas clientelistas. La “complementariedad” de la que habla Hoyos tiene sentido únicamente cuando hay cierta holgura financiera, y la universidad no se ahoga por la falta de presupuesto ^{12/}.

La Universidad debe reaccionar porque está perdiendo autonomía. Existe un amplio margen para aumentar los ingresos propios y, sobre todo, para administrar mejor los recursos que provienen de la investigación y de la extensión que se remunera. En el análisis del manejo de fondos se debe tener presente que estos recursos son, sobre todo, para responder a las exigencias de los contratantes o aportantes. Este principio tiene dos implicaciones. Una de naturaleza contable y la otra de carácter administrativo.

Desde el punto de vista contable y, en sentido estricto, los recursos de los fondos especiales que provienen de proyectos remunerados no se deberían considerar ingresos corrientes de la Universidad. Estos dineros son para cumplir con los contratos. En términos estrictos, únicamente el *overhead* debería hacer parte de los ingresos de la Universidad. Los recursos provenientes de la contratación deberían adquirir la naturaleza de “propios”, únicamente cuando la Universidad liquida el *overhead*. La forma como se está presentando el presupuesto actualmente eleva de manera artificial los ingresos propios de la Universidad. Se requiere una revisión profunda del modelo de gestión, de tal forma que la institución pueda responder a los retos que se imponen en la actualidad.

^{12/} Esta discusión se está presentando a nivel internacional. Ordoñez y Salazar ilustran las tensiones a partir de los conflictos que se han presentado en el estado de California.

Por otro lado, tiene que mejorar de manera sustantiva la administración de los recursos de los fondos especiales, mientras se ejecutan los proyectos. Su manejo se debe hacer con criterios diferentes al de los ingresos que provienen directamente del presupuesto. Puesto que los proyectos tienen un ritmo diferente al de las actividades de docencia, la administración de estos recursos tiene que realizarse de manera distinta al presupuesto convencional. La Universidad no es eficiente en la ejecución de los proyectos de investigación y extensión porque no ha aceptado que la administración de estos recursos tiene que ser diferente a la del presupuesto corriente. Ello significa que los directores de los centros e institutos de investigación y/o extensión deben ser ordenadores de gasto, con autonomía de gestión. En tales circunstancias, el control quedaría en manos de los consejos directivos de los centros, de los institutos, de las facultades, o las sedes. Se debe tener presente que la estructura administrativa de las facultades (con los directores administrativos, tesorerías, etc.) no se ha diseñado para manejar proyectos. No sobra insistir en que el jefe de las unidades administrativas de las facultades es una figura “desueta”, con una “línea jerárquica confusa”, porque a veces depende de las instancias centrales de la Universidad y en ocasiones responde a las decisiones del decano (González 2012, p. 31) ^{13/}.

El acuerdo 036 de 2009 del Consejo Superior regula la extensión, y avanza de manera sustantiva porque reconoce que la extensión es un insumo fundamental de la dinámica investigativa (Bonilla 2012, González 2012). Uno de los aspectos más álgidos de la discusión en la Universidad ha sido la bonificación de los docentes. El acuerdo eliminó los topes para los consultores externos pero lo mantiene para los docentes. Se deberían acabar los topes para todos. Este proceso debe ir a la par con adecuados mecanismos de control y acompañamiento, diseñados desde las facultades e institutos. Tal y como lo establece el acuerdo, los proyectos de extensión siempre deben converger hacia documentos y productos académicos.

^{13/} Una clara manifestación de la pasividad de la Universidad frente a las posibilidades de contratación, es la presentación de índices deficitarios, que la dejan por fuera de numerosas licitaciones. Este problema se podría solucionar con una modificación de los criterios de agregación contable. No se entienden las razones que tiene la institución para no realizar estos cambios.

Figura 6

Composición de las fuentes de recursos de los fondos especiales (2005-2013)



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la Universidad Nacional (2013).

La figura 6 discrimina las fuentes de recursos de los fondos especiales. La mayor parte proviene de la extensión, y le siguen los ingresos provenientes de investigaciones y los de matrículas de posgrado. Los recursos de investigación son, en su mayoría, transferencias que le hace la Universidad a los fondos para financiar proyectos.

Retomando el comentario anterior, en la contabilidad del presupuesto de la Universidad, en el rubro de recursos propios se incluirían el *overhead* de los proyectos de extensión y las matrículas.

Además de los ingresos convencionales, la Universidad tendría que discutir con el gobierno otras fuentes de financiación, como lo hizo con ocasión de la participación en la “Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y Demás Universidades estatales de Colombia”. Simplemente con el fin de ilustrar, nos referimos a tres fuentes posibles: contribución especial de egresados de las universidades públicas, créditos condonables dependiendo del nivel de ingreso, participación en proyectos urbanísticos.

Contribución especial de los egresados de las universidades públicas. Los egresados de universidades públicas que sean contribuyentes y que estén obligados a pagar impuesto a la renta y complementarios, podrían realizar una contribución especial para ayudar a la financiación la universidad pública en la que terminaron ^{14/}. Los egresados que son contribuyentes tienen un nivel de ingreso superior al promedio. Por sus características la contribución puede tener como destinación específica el fortalecimiento de la Universidad Nacional.

Crédito condonable en función del ingreso. Siguiendo un modelo similar al que se aplica en otros países, todos los estudiantes recibirían un crédito para financiar sus

^{14/} Los detalles de la propuesta y la estimación de los recursos que generaría se explican de manera detallada en González y Bonilla (2008).

estudios. La deuda se condona si el egresado no logra obtener un nivel de ingresos razonable ^{15/}.

Participación en proyectos urbanísticos. La Universidad ha sido tímida, y se ha negado a convertirse en un actor central en proyectos urbanísticos, como el del CAN en Bogotá ^{16/}.

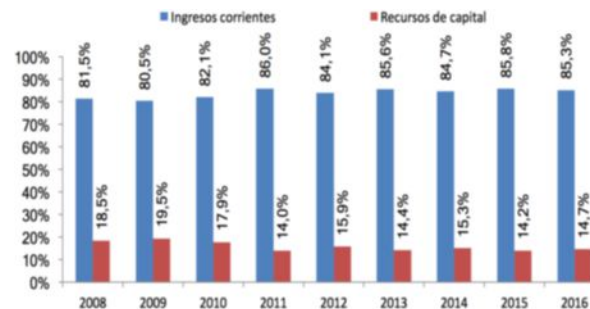
La figura 7 muestra las participaciones que han tenido los ingresos corrientes y los recursos de capital. La Universidad ha hecho poco uso de los recursos de capital, y podría ampliar el margen de endeudamiento.

A pesar de la bondad intrínseca de las disposiciones legales que afirman la autonomía de las universidades, la financiación que proviene del gobierno central se guía por criterios distintos a las necesidades y apuestas de las universidades públicas.

En general, desde el punto de vista financiero, la Universidad no ha realizado ningún esfuerzo serio por ganar autonomía en el manejo financiero y administrativo. Y no ha aprovechado los márgenes de maniobra que le permiten las normas y, en particular, la autonomía universitaria.

Figura 7

Ingresos corrientes y de capital, como proporción de los ingresos totales (%)
2008-2016



Fuente: Cálculos de los autores a partir de Ministerio de Hacienda

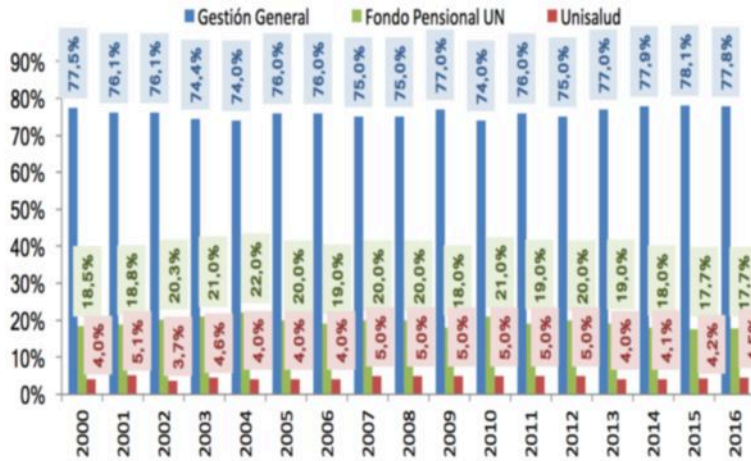
^{15/} Las características específicas de esta propuesta se discuten en el estudio de Gutiérrez (2010). La autora muestra la forma como se aplica en otros países.

^{16/} La Universidad hizo un primer diagnóstico a partir del informe de la Comisión Asesora UN-CAN (Bula, Naranjo, Franky, Álvarez, Cáceres y Bonivento 2014). Allí se muestra que además del proyecto del CAN, existen otros en los que la Universidad está directamente implicada. El tema se debe actualizar porque es un asunto que concierne a todas las sedes. La Nacional debería ser más proactiva porque tiene un margen importante para tomar iniciativas. Habría que comenzar analizando si las circunstancias han cambiado, y si se podría replantear la recomendación 1: “Precisar a la Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano Virgilio Barco Vargas S.A.S., con las formalidades necesarias, que la Universidad no se encuentra interesada en participar en el PRU-CAN, pues no ha sido debidamente consultada, y sus intereses no se ven reflejados en ninguna de las etapas del proceso, ni en la propuesta ganadora en el reciente concurso de ideas para la renovación del CAN”.

3.2. LOS EGRESOS

Figura 8

Distribución del gasto entre gestión general, fondo de pensiones y Unisalud (2000-2016)



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la Universidad Nacional

En la estructura de los egresos se destaca el peso que tienen las pensiones. En el período 2000-2016, representan entre el 17% y el 20% del gasto.

En los últimos años la Universidad ha tratado de desligar de manera definitiva la contabilidad del pago de las pensiones de los aportes de la Nación ^{17/}. Este proceso no ha terminado, y parte de las transferencias del gobierno se utilizan en el pago de las pensiones. Al incluir las pensiones en las

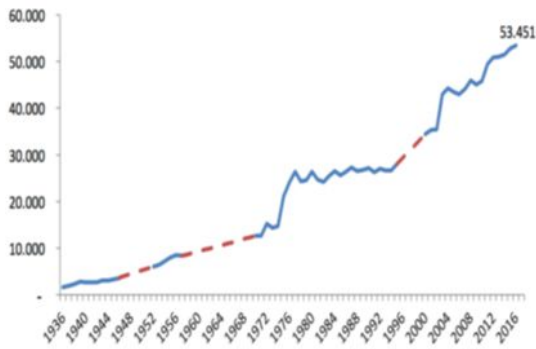
transferencias corrientes del gobierno, se inflan artificialmente los aportes nacionales, porque la parte de pensiones no permite financiar la operación corriente de la Universidad. Al excluir las pensiones, los aportes de la Nación serían menores, y la caída observada en la figura 1 se acentuaría en los últimos años.

^{17/} Este ha sido un asunto que preocupa a la Universidad desde hace varios años. Ver, por ejemplo, los estudios de Acosta y González (1998), González, Misas, Sánchez, Uprimny y Vargas (2008).

3.3. ALGUNAS RELACIONES ADMINISTRATIVAS

Figura 9

Matrícula total de la Universidad Nacional.
Número de estudiantes
(1936-2016)



La línea roja punteada corresponde a interpolaciones de los autores

Fuente: Cálculos de los autores a partir de los informes del rector, de la Oficina de Planeación y del Snies

El número de estudiantes ha aumentado de manera continúa a partir de 1936 (figura 9). La tendencia ascendente contrasta con la relativa disminución de los aportes de la Nación. La Universidad ha hecho el esfuerzo por aumentar el número de estudiantes, pero la caída de las transferencias del gobierno puede estar incidiendo de manera negativa en la calidad.

Entre el 2000 y el 2015, a pesos del 2000, los aportes de la Nación por estudiante se redujeron de \$9,1 millones año a \$8,1 millones. Este último valor equivale a US\$4.000, a la tasa de cambio del 2000. Estas cifras son relativamente bajas. De acuerdo con la Oede, en dólares del 2000, el gasto anual por estudiante universitario era de US\$5.707 en España, US\$7.867 en

Francia, US\$10.278 en Japón, US\$10.393 en Alemania, US\$12.070 en Austria, US\$14.983 en Canadá, US\$15.097 en Suiza, US\$18.450 en Suecia, US\$20.538 en Estados Unidos (López 2009, p. 535). La brecha entre Colombia y estos países es significativa (Oecd 2014).

El número de docentes se ha mantenido relativamente estable (en el 2016 había 2.556 docentes equivalentes), y ello se ha manifestado en un aumento de la relación estudiante/docente, que ha pasado de 13,1 en el 2000 a 20,9 en el 2016. Esta tendencia se puede interpretar como una muestra de mayor eficiencia, pero habría que examinar las implicaciones que tiene sobre la calidad.

Preocupa que la relación entre los administrativos de planta, y los docentes de planta oscile alrededor de 1. La cifra sería más alta si al número de administrativos se le suman las órdenes de prestación de servicios (ODS) y los docentes que realizan tareas administrativas. La relación sería muy superior a 1. Esta situación se debe examinar con cuidado porque podría ser una clara expresión de la permanencia de la “fronda burocrática”, a la que se refería Patiño ^{18/}.

Figura 10

Relación estudiantes/docentes (2000-2016)



Para determinar el número de docentes, se estimó una equivalencia de los profesores de cátedra y de medio tiempo: 3 profesores de cátedra equivalen a uno de tiempo completo, y 2 profesores de medio tiempo son 1 tiempo completo.

Fuente: Cálculos de los autores a partir de Snies y la Universidad Nacional.

^{18/} En un estudio realizado hace diez años por el CID (González y Sáenz 2004), se proponía que para ir reduciendo la relación administrativo/docente, no se reemplazaran a los administrativos que se fueran pensionando. Se advertía que este proceso se debería llevar a cabo con un análisis cuidadoso de la estructura administrativa de la Universidad.

4. CONCLUSIONES

La Universidad Nacional ha ido perdiendo prioridad en la agenda del gobierno y de la sociedad. Esta tendencia que ya presentía Patiño a mediados de los sesenta, ahora es evidente, y el peso de los aportes del presupuesto a la Universidad es menor que el que tenía en 1867. En los 150 años nunca se había llegado a un nivel tan bajo. La financiación decreciente de la educación superior y la restricción de recursos es una amenaza contra la autonomía académica.

A pesar de los menores ingresos, la Universidad sigue aumentando el número de estudiantes y de publicaciones, y no se han deteriorado los índices que se utilizan en las clasificaciones nacionales e internacionales de calidad. Pero esta situación es muy frágil, y ya hay indicios de que la Universidad pueden estar comenzando un proceso de deterioro académico y administrativo. Simplemente para ilustrar: mientras el salario de entrada para un docente con doctorado en otras universidades del país es de \$11 millones, en la Universidad Nacional apenas es de \$4 millones.

Frente al desdén del gobierno y de la sociedad, que se niegan a que la Universidad Nacional se acerque más a un bien público, la reacción institucional ha sido débil, y no ha respondido con “firmeza y honradez”, utilizando los términos de Patiño. En lugar de replantear seriamente su tarea, y de realizar cambios sustantivos, en la institución ha predominado una actitud mendigante, que agudiza la crisis, y que acentúa la fragilidad. La Universidad no ha aprovechado los márgenes que le brinda su autonomía, y ha seguido de manera pasiva y acrítica las lógicas contables y presupuestales del Ministerio de Hacienda y de la Contraloría General de la República. Esto ha llevado a inflar los aportes del gobierno nacional (al incluir las pensiones), y a sobrevalorar los ingresos propios (al contabilizar todo el monto de la extensión que se remunera, cuando solamente debería incorporar el *overhead*). Urge la reflexión sobre el modelo de gestión de la Universidad.

Los distintos estamentos de la Universidad no se han dado cuenta de la crítica situación por la cual atraviesan las finanzas de la institución, y no se han tomado decisiones radicales. En el fondo se sueña con el advenimiento de un gobierno como el de López Pumarejo, para que una nueva “revolución en marcha” le transfiera recursos a la Universidad. Esta posición es irreal, y la Universidad está en mora de examinar sus “vicios y defectos”, como diría Patiño. El ejercicio autocrítico inicial sería explicar por qué la relación administrativo/docente es mayor que uno. Este resultado es la expresión de una estructura profundamente burocrática que tiene que ser modificada.

El otro ejercicio autocrítico debería contemplar la poca valoración que se le da a la obtención de recursos alternativos para la Universidad, bien sea por la vía fiscal (como la estampilla, la sobre tasa, etc.), o a través del fortalecimiento la investigación y la extensión que se remunera. La Universidad no aprovecha sus enormes potencialidades. En palabras de José Félix Patiño, "...ya es hora de que la institución misma, con todos sus estamentos, con entera firmeza y honradez, llame la atención del país y reclame para ella el cuidado que merece".

5. ANEXOS

5.1. ANEXO 1. PRESUPUESTO DE LA NACIÓN, DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL. FUENTE: MINISTERIO DE HACIENDA (1905-2016), PESOS CORRIENTES

Año	Presupuesto			Participaciones		
	Nación	Ministerio de Educación	Universidad Nacional de Colombia	Educación en Nación	U. Nacional en Nación	U. Nacional en Educación
1905	14.453.463,8	281.948,8	87.720,5	2,0%	0,6%	31,1%
1906	10.632.389,2	244.240,0	76.110,0	2,3%	0,7%	31,2%
1907	15.494.583,0	555.744,0	92.614,0	3,6%	0,6%	16,7%
1908	15.992.863,0	553.872,0	100.196,0	3,5%	0,6%	18,1%
1909	16.600.000,0	802.790,8	73.528,0	4,8%	0,4%	9,2%
1910	10.831.500,0	570.413,5	97.315,0	5,3%	0,9%	17,1%
1911	9.779.500,0	515.649,0	76.439,0	5,3%	0,8%	14,8%
1914	19.718.854,4	1.107.050,3	160.721,1	5,6%	0,8%	14,5%
1915	18.094.609,5	1.300.933,5	122.836,0	7,2%	0,7%	9,4%
1916	17.115.262,0	1.167.499,9	137.474,8	6,8%	0,8%	11,8%
1918	16.369.965,7	1.163.437,0	151.568,6	7,1%	0,9%	13,0%
1920	27.792.581,4	2.869.861,1	203.886,0	10,3%	0,7%	7,1%
1921	34.792.525,6	1.771.556,7	254.616,0	5,1%	0,7%	14,4%
1922	28.211.822,4	1.156.157,1	240.199,4	4,1%	0,9%	20,8%
1923	37.773.471,6	1.220.020,6	209.143,6	3,2%	0,6%	17,1%
1924	42.965.902,8	2.699.641,7	106.476,0	6,3%	0,2%	3,9%
1927	44.896.434,8	3.862.677,2	279.908,0	8,6%	0,6%	7,2%
1928	86.220.191,3	6.381.853,4	53.340,0	7,4%	0,1%	0,8%
1929	104.420.106,4	9.624.880,5	75.860,0	9,2%	0,1%	0,8%
1930	48.727.093,6	4.000.000,0	-	8,2%	-	-
1931	51.739.926,0	4.830.745,2	-	9,3%	-	-
1933	25.573.730,1	1.260.410,1	-	4,9%	-	-
1934	36.428.464,2	1.422.367,5	344.260,0	3,9%	0,9%	24,2%
1935	42.844.364,9	1.552.609,9	361.552,0	3,6%	0,8%	23,3%
1936	64.795.469,0	5.926.076,0	808.640,0	9,1%	1,2%	13,6%
1937	71.381.405,0	6.072.000,0	1.059.000,0	8,5%	1,5%	17,4%
1938	81.567.979,3	6.840.903,4	800.000,0	8,4%	1,0%	11,7%
1939	89.249.172,3	7.876.905,1	1.100.000,0	8,8%	1,2%	14,0%
1940	86.106.689,6	8.392.400,2	-	9,7%	-	-
1941	79.218.107,5	7.504.781,5	1.120.000,0	9,5%	1,4%	14,9%
1942	84.170.079,8	7.684.023,6	1.040.000,0	9,1%	1,2%	13,5%
1943	85.130.079,8	7.174.279,7	1.040.000,0	8,4%	1,2%	14,5%
1944	105.713.280,7	10.107.285,0	1.420.000,0	9,6%	1,3%	14,0%
1945	171.912.406,1	12.902.295,3	1.530.000,0	7,5%	0,9%	11,9%
1946	230.253.879,5	16.562.727,0	2.270.000,0	7,2%	1,0%	13,7%
1947	291.695.159,3	20.482.200,5	3.070.000,0	7,0%	1,1%	15,0%
1948	325.468.316,1	20.582.400,5	3.070.000,0	6,3%	0,9%	14,9%
1949	383.476.933,3	25.163.847,8	4.334.000,0	6,6%	1,1%	17,2%

Año	Presupuesto			Participaciones		
	Nación	Ministerio de Educación	Universidad Nacional de Colombia	Educación en Nación	U. Nacional en Nación	U. Nacional en Educación
1950	422.430.843,6	36.152.715,9	4.404.000,0	8,6%	1,0%	12,2%
1951	500.635.416,7	36.925.126,2	5.110.000,0	7,4%	1,0%	13,8%
1952	632.630.557,8	43.545.000,0	6.497.198,1	6,9%	1,0%	14,9%
1953	768.045.505,9	49.500.000,0	9.597.198,1	6,4%	1,2%	19,4%
1954	997.386.500,0	69.200.000,0	8.000.000,0	6,9%	0,8%	11,6%
1955	939.246.546,3	64.500.000,0	-	6,9%	-	-
1956	1.202.071.685,5	70.000.000,0	8.190.000,0	5,8%	0,7%	11,7%
1957	1.227.368.125,0	72.300.000,0	10.320.000,0	5,9%	0,8%	14,3%
1958	1.467.645.000,0	146.364.000,0	20.387.198,1	10,0%	1,4%	13,9%
1959	1.544.368.271,8	155.853.738,9	-	10,1%	-	-
1960	1.891.553.020,0	195.611.800,5	26.427.797,0	10,3%	1,4%	13,5%
1961	2.660.104.167,0	300.580.911,0	38.680.204,0	11,3%	1,5%	12,9%
1962	3.526.176.852,0	534.749.059,0	44.668.736,0	15,2%	1,3%	8,4%
1963	2.897.847.955,0	399.464.778,0	43.839.975,0	13,8%	1,5%	11,0%
1964	3.917.175.388,0	563.767.609,0	-	14,4%	-	-
1965	5.160.787.005,0	722.084.000,5	61.504.204,0	14,0%	1,2%	8,5%
1966	5.529.547.530,0	821.557.440,0	-	14,9%	-	-
1967	6.439.000.000,0	1.105.213.328,0	94.700.000,0	17,2%	1,5%	8,6%
1968	8.096.991.500,0	1.249.853.915,0	125.700.000,0	15,4%	1,6%	10,1%
1969	11.361.967.480,0	1.437.743.539,0	-	12,7%	-	-
1970	15.020.714.700,0	1.972.993.759,0	-	13,1%	-	-
1971	17.700.060.068,0	2.411.644.223,0	-	13,6%	-	-
1972	21.422.045.475,0	3.066.427.766,0	-	14,3%	-	-
1973	26.212.157.000,0	4.769.153.795,0	-	18,2%	-	-
1974	28.983.190.251,0	5.498.833.972,0	310.700.000,0	19,0%	1,1%	5,7%
1975	36.373.346.403,0	-	415.000.000,0	22,5%	1,1%	-
1976	42.946.091.289,0	-	487.000.000,0	25,3%	1,1%	-
1977	53.092.716.000,0	-	772.000.000,0	25,5%	1,5%	-
1978	69.551.475.000,0	16.233.162.000,0	858.310.000,0	23,3%	1,2%	5,3%
1979	108.256.514.000,0	21.373.566.000,0	1.331.000.000,0	19,7%	1,2%	6,2%
1980	131.750.780.000,0	29.240.258.000,0	1.990.500.000,0	22,2%	1,5%	6,8%
1981	173.619.796.000,0	38.063.881.000,0	2.315.000.000,0	21,9%	1,3%	6,1%
1982	266.533.809.000,0	50.935.337.000,0	2.975.500.000,0	19,1%	1,1%	5,8%
1983	329.187.848.000,0	65.226.283.000,0	4.196.028.000,0	19,8%	1,3%	6,4%
1984	435.220.170.000,0	86.818.845.000,0	5.288.337.000,0	19,9%	1,2%	6,1%
1985	424.670.387.000,0	84.280.682.000,0	2.951.605.000,0	19,8%	0,7%	3,5%
1986	536.297.657.000,0	109.780.338.000,0	4.730.416.000,0	20,5%	0,9%	4,3%
1987	751.462.789.000,0	-	8.036.872.000,0	21,9%	1,1%	-

Año	Presupuesto			Participaciones		
	Nación	Ministerio de Educación	Universidad Nacional de Colombia	Educación en Nación	U. Nacional en Nación	U. Nacional en Educación
1988	930.398.796.000,0	-	13.685.182.500,0	-	-	-
1989	1.299.498.598.000,0	275.262.935.000,0	19.333.493.000,0	21,2%	1,5%	7,0%
1990	1.878.836.922.000,0	365.438.194.000,0	24.139.985.000,0	19,5%	1,3%	6,6%
1991	5.433.639.762.297,0	438.375.319.500,0	30.210.397.000,0	8,1%	0,6%	6,9%
1992	6.828.655.954.679,0	721.759.819.236,0	39.915.504.000,0	10,6%	0,6%	5,5%
1993	11.378.606.530.987,0	1.002.681.561.629,0	62.026.242.000,0	8,8%	0,5%	6,2%
1994	14.956.963.267.023,0	1.191.611.101.746,0	87.256.523.916,0	8,0%	0,6%	7,3%
1995	17.503.175.597.391,0	1.870.027.295.411,0	111.606.649.000,0	10,7%	0,6%	6,0%
1996	23.584.629.725.590,0	2.337.341.604.017,0	122.015.899.037,5	9,9%	-	-
1997	30.366.353.300.000,0	3.024.883.415.059,0	132.425.149.075,0	10,0%	0,4%	4,4%
1998	38.700.000.000.000,0	4.507.895.687.758,0	208.214.722.848,0	11,6%	0,5%	4,6%
1999	45.306.394.398.083,0	4.310.071.025.191,0	237.738.953.827,0	9,5%	0,5%	5,5%
2000	46.622.999.680.822,0	-	301.341.850.000,0	9,6%	0,6%	-
2001	54.977.492.723.932,0	4.658.355.550.967,0	318.867.411.813,0	8,5%	0,6%	6,8%
2002	62.910.550.238.075,0	-	352.616.284.000,0	11,2%	0,6%	-
2003	65.693.839.734.406,0	9.389.584.504.463,0	399.140.180.000,0	14,3%	0,6%	4,3%
2004	76.647.602.221.850,0	10.835.710.661.843,0	375.764.871.795,0	14,1%	0,5%	3,5%
2005	91.582.373.460.891,0	12.144.284.279.313,0	310.514.638.952,0	13,3%	0,3%	2,6%
2006	105.392.604.884.111,0	13.125.784.435.077,0	354.425.301.323,0	12,5%	0,3%	2,7%
2007	116.431.233.513.201,0	14.213.173.082.610,0	370.001.894.726,0	12,2%	0,3%	2,6%
2008	125.715.234.306.174,0	15.917.366.150.934,0	435.808.684.091,0	12,7%	0,3%	2,7%
2009	140.494.645.516.466,0	18.557.094.084.708,0	466.444.109.880,0	13,2%	0,3%	2,5%
2010	148.292.622.987.234,0	20.616.795.143.600,0	489.828.540.706,0	13,9%	0,3%	2,4%
2011	147.255.252.549.186,0	21.212.708.284.249,0	500.535.788.838,0	14,4%	0,3%	2,4%
2012	165.276.318.002.513,0	23.092.798.432.087,0	516.340.355.891,0	14,0%	0,3%	2,2%
2013	185.524.633.717.636,0	24.899.811.728.484,0	544.262.921.787,0	13,4%	0,3%	2,2%
2014	199.854.547.521.535,0	26.932.267.932.578,0	574.763.568.362,0	13,5%	0,3%	2,1%
2015	216.158.063.430.308,0	29.019.433.310.505,0	592.006.475.412,0	13,4%	0,3%	2,0%
2016	215.914.361.966.109,0	31.552.457.675.625,0	648.066.799.658,0	14,6%	0,3%	2,1%

5.2. ANEXO 2. PRESUPUESTO EJECUTADO DE LA NACIÓN, DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL. FUENTE: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (1936-2015), PESOS CORRIENTES.

Año	Presupuesto ejecutado			Participaciones		
	Nación	Ministerio de Educación	Universidad Nacional de Colombia	Educación en Nación	U. Nacional en Nación	U. Nacional en Educación
1936	71.219.132,8	5.654.362,5	339.000,2	7,9%	0,5%	6,0%
1937	77.791.307,6	6.284.076,7	988.512,0	8,1%	1,3%	15,7%
1938	88.227.304,7	7.738.462,7	1.711.141,3	8,8%	1,9%	22,1%
1939	91.558.125,9	7.969.405,1	757.992,8	8,7%	0,8%	9,5%
1940	86.627.153,5	8.191.577,7	1.185.000,0	9,5%	1,4%	14,5%
1941	82.080.051,3	7.736.820,8	1.120.000,0	9,4%	1,4%	14,5%
1942	87.450.725,2	6.805.093,6	1.357.021,7	7,8%	1,6%	19,9%
1943	89.189.845,4	7.684.635,4	1.150.000,0	8,6%	1,3%	15,0%
1944	116.145.687,7	10.009.495,0	1.420.000,0	8,6%	1,2%	14,2%
1945	205.068.973,8	12.805.705,1	2.148.365,6	6,2%	1,0%	16,8%
1946	288.372.871,8	17.234.667,3	2.369.999,9	6,0%	0,8%	13,8%
1947	371.688.707,4	20.819.400,5	3.731.387,6	5,6%	1,0%	17,9%
1948	427.005.959,6	21.991.630,5	4.368.219,0	5,2%	1,0%	19,9%
1949	449.001.485,5	24.890.072,8	4.244.000,0	5,5%	0,9%	17,1%
1950	-	-	5.023.810,2	-	-	-
1951	703.135.263,4	41.052.541,0	5.635.298,1	5,8%	0,8%	13,7%
1952	750.940.922,4	47.416.504,0	6.647.198,1	6,3%	0,9%	14,0%
1953	943.549.452,9	57.432.814,9	8.615.198,1	6,1%	0,9%	15,0%
1954	1.169.502.211,6	67.362.000,0	9.310.000,0	5,8%	0,8%	13,8%
1955	2.273.284.416,1	69.818.552,8	10.000.000,0	3,1%	0,4%	14,3%
1956	1.464.643.271,8	82.684.240,0	10.100.000,0	5,6%	0,7%	12,2%
1957	1.378.917.689,2	83.675.476,8	13.110.000,0	6,1%	1,0%	15,7%
1958	1.717.684.823,6	146.719.169,0	17.500.000,0	8,5%	1,0%	11,9%
1959	1.891.033.466,3	165.099.023,9	23.978.060,8	8,7%	1,3%	14,5%
1960	2.369.579.581,0	223.067.155,5	28.122.797,0	9,4%	1,2%	12,6%
1961	3.615.009.362,3	346.183.878,0	43.968.105,0	9,6%	1,2%	12,7%
1962	4.021.012.028,0	558.577.573,8	48.939.975,0	13,9%	1,2%	8,8%
1963	4.690.032.330,9	559.806.796,5	42.339.975,0	11,9%	0,9%	7,6%
1964	5.186.384.253,6	750.756.337,8	55.600.000,0	14,5%	1,1%	7,4%
1965	6.129.750.000,0	795.490.000,0	82.459.000,0	13,0%	1,3%	10,4%
1966	8.051.419.000,0	1.011.602.000,0	100.681.000,0	12,6%	1,3%	10,0%
1967	8.417.581.000,0	1.075.476.000,0	122.897.000,0	12,8%	1,5%	11,4%
1968	11.176.253.000,0	1.404.042.000,0	161.979.000,0	12,6%	1,4%	11,5%
1969	14.913.650.000,0	1.903.251.000,0	198.768.000,0	12,8%	1,3%	10,4%

Año	Presupuesto ejecutado			Participaciones		
	Nación	Ministerio de Educación	Universidad Nacional de Colombia	Educación en Nación	U. Nacional en Nación	U. Nacional en Educación
1970	18.445.751.000,0	2.502.074.000,0	245.376.000,0	13,6%	1,3%	9,8%
1972	24.587.374.000,0	4.139.939.000,0	300.632.000,0	16,8%	1,2%	7,3%
1973	30.333.384.000,0	5.581.074.000,0	390.000.000,0	18,4%	1,3%	7,0%
1974	38.739.354.000,0	6.950.816.000,0	435.000.000,0	17,9%	1,1%	6,3%
1975	53.288.476.000,0	8.763.702.000,0	670.502.000,0	16,4%	1,3%	7,7%
1976	57.037.787.000,0	11.090.349.000,0	611.000.000,0	19,4%	1,1%	5,5%
1977	76.696.315.000,0	14.963.047.000,0	-	19,5%	-	-
1978	105.385.832.000,0	20.631.940.000,0	-	19,6%	-	-
1979	154.980.161.000,0	25.899.208.000,0	-	16,7%	-	-
1980	204.151.291.000,0	38.765.310.000,0	2.309.000.000,0	19,0%	1,1%	6,0%
1981	276.811.011.000,0	52.109.126.000,0	3.228.000.000,0	18,8%	1,2%	6,2%
2000	50.594.408.056.228,9	5.224.739.871.104,0	292.652.100.000,0	10,3%	0,6%	5,6%
2001	62.752.144.402.641,6	7.743.983.676.857,5	343.248.181.662,0	12,3%	0,5%	4,4%
2002	66.758.026.224.193,2	8.812.116.753.770,6	349.412.991.726,0	13,2%	0,5%	4,0%
2003	71.744.098.983.104,6	10.222.090.643.775,5	410.010.683.124,0	14,2%	0,6%	4,0%
2004	81.707.136.486.046,5	11.590.416.403.832,0	401.461.768.158,0	14,2%	0,5%	3,5%
2005	93.475.167.986.936,3	12.627.956.835.708,0	446.643.182.550,0	13,5%	0,5%	3,5%
2006	105.923.011.831.376,0	13.596.851.631.953,0	469.028.525.279,0	12,8%	0,4%	3,4%
2007	117.179.151.573.698,0	14.384.801.029.040,0	511.308.375.253,0	12,3%	0,4%	3,6%
2008	125.291.181.845.510,0	16.275.994.878.702,0	535.425.805.773,0	13,0%	0,4%	3,3%
2009	142.045.465.341.048,0	18.864.825.102.284,0	566.627.998.179,0	13,3%	0,4%	3,0%
2010	149.759.285.958.248,0	20.860.213.156.443,0	650.045.237.238,0	13,9%	0,4%	3,1%
2011	151.312.147.141.950,0	21.770.706.379.416,0	660.568.975.425,0	14,4%	0,4%	3,0%
2012	165.619.221.311.968,0	23.375.519.944.662,0	688.671.482.635,0	14,1%	0,4%	2,9%
2013	188.960.439.781.066,0	25.277.959.412.203,0	718.284.718.920,0	13,4%	0,4%	2,8%
2014	196.940.429.106.865,0	26.933.831.212.576,0	734.457.549.408,0	13,7%	0,4%	2,7%
2015	207.594.956.960.705,0	29.064.662.956.158,0	768.530.728.389,0	14,0%	0,4%	2,6%

5.3. NÚMERO DE ESTUDIANTES - UNIVERSIDAD NACIONAL. FUENTE: UNIVERSIDAD NACIONAL (1869-2015)

Año	Estudiantes	Año	Estudiantes
1869	335	1980	26.446
1870	356	1981	24.756
1871	369	1982	24.154
1873	566	1983	25.536
1874	858	1984	26.511
1936	1.697	1985	25.611
1937	1.959	1986	26.394
1938	2.370	1987	27.257
1939	2.837	1988	26.510
1940	2.711	1989	26.773
1941	2.695	1990	27.192
1942	2.768	1991	26.204
1943	3.140	1992	27.004
1944	3.132	1993	26.630
1945	3.325	1994	26.596
1946	3.673	1995	28.043
1952	6.115	2000	34.434
1953	6.491	2001	35.325
1954	7.190	2002	35.506
1955	8.037	2003	42.997
1956	8.539	2004	44.217
1957	8.342	2005	43.514
1970	12.629	2006	42.965
1971	12.722	2007	44.056
1972	15.285	2008	45.969
1973	14.302	2009	45.030
1974	14.704	2010	45.820
1975	21.069	2011	49.425
1976	24.140	2012	50.778
1977	26.383	2013	50.933
1978	24.326	2014	51.511
1979	24.525	2015	52.733
		2016	53.451

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACOSTA Olga., GONZALEZ Jorge.,** 1998. *Propuesta para el Pago de las Pensiones de la Universidad Nacional*, Universidad Nacional, Bogotá, sin publicar.
- BONILLA Edna.,** 2012. “Extensión UN: Una Apuesta por el País”, en **UNIVERSIDAD NACIONAL.,** *Extensión. Un Encuentro con la Sociedad*, Universidad Nacional, Bogotá, pp. 10-15.
- BONILLA Edna.,** 2016. *Ciudad y Universidad; una Reflexión desde Latinoamérica*, Universidad Nacional, Bogotá, sin publicar.
- BULA Jorge., NARANJO Carlos., FRANKY Jaime., ALVAREZ Leonardo., CACERES Pablo., BONIVENTO José.,** 2014. *Comisión Asesora UN-CAN. Recomendaciones. Informe Final*, Universidad Nacional, Bogotá.
- GONZALEZ Jorge.,** 2012. “Extensión Solidaria e Investigación en la Universidad Nacional”, en **UNIVERSIDAD NACIONAL.,** *Extensión. Un Encuentro con la Sociedad*, Universidad Nacional, Bogotá, pp. 21-32.
- GONZALEZ Jorge., BONILLA Edna.,** 2008. “La Financiación de la Universidad Pública Mediante una Contribución”, en *Financiación de la Educación Superior: Dilemas y Desafíos de la Universidad Pública Colombiana para el Siglo XXI*, Universidad Nacional, Bogotá, pp. 41-58.
- GONZALEZ Jorge., MISAS Gabriel., SANCHEZ Jairo., UPRIMNY Rodrigo., VARGAS Alejo.,** 2008. “Informe Final Comisión Rectoral”, en *Financiación de la Educación Superior: Dilemas y Desafíos de la Universidad Pública Colombiana para el Siglo XXI*, Universidad Nacional, Bogotá, pp. 59-89.
- GONZALEZ Jorge., SAENZ Jorge.,** 2004. *Algunas Características de la Planta Docente de la Universidad Nacional*, CID, Universidad Nacional, Bogotá, sin publicar.
- GUTIERREZ Consuelo.,** 2010. *Políticas de Financiación de la Educación Superior: Análisis Teórico y Formulación de una Propuesta para Colombia*, Tesis de grado, Doctorado en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, Universidad de Manizales, Cinde, Bogotá.
- HOYOS Guillermo.,** 2004. “Relaciones entre la Universidad, el Estado y la Sociedad Civil en el Marco de la Autonomía Universitaria”, en **ASOCIACION COLOMBIANA DE UNIVERSIDADES, Ascun.,** *Autonomía Universitaria. Un Marco Conceptual, Histórico, Jurídico de la Autonomía Universitaria y su Ejercicio en Colombia*, Ascun, Bogotá, pp. 273-286.
- LOPEZ Francisco.,** 2009. “Reflexiones en Torno a la Financiación Actual y Futura de las Universidades a Nivel Mundial”, *Avaliação*, vol. 14, no. 3, nov., pp. 523-560.

- MISAS Gabriel.**, 2011. “La Financiación de la Educación Superior en América Latina: Un Análisis de Caso 1990-2008”, *Análisis Político*, no. 72, mayo-agosto, pp. 61-81.
- ORDÓÑEZ Luis., SALAZAR Boris.**, 2013. “La Autonomía Universitaria y la Reforma a la Educación Superior”, *Tendencias*, vol. 14, no. 1, enero-jun., pp. 160-186.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, Oecd.**, 2014. *Education at a Glance 2014. Oecd Indicators*, Oecd, Paris.
- PALACIOS Marco.**, 1995. *Entre la Legitimidad y la Violencia. Colombia 1875-1994*, Norma, Bogotá.
- PATIÑO Félix.**, 1965. *Hacia la Universidad del Desarrollo. Bases de una Política de Reforma Universitaria. Resumen del Plan Cuatrienal de Desarrollo*, Informe del Rector al Consejo Superior Universitario, Universidad Nacional, Bogotá.
- SAMUELSON Paul.**, 1954. “The Pure Theory of Public Expenditures”, *Review of Economics and Statistics*, vol. 36, no. 4, nov., pp. 387-389.
- SANCHEZ Jairo.**, 1984. “El Papel Financiero del Estado en la Universidad Pública: Criterios para su Análisis”, *Cuadernos de Economía*, vol. 6, no. 7, pp. 133-158.
- UNIVERSIDAD NACIONAL.**, 2013. *Estadísticas e Indicadores de la Universidad Nacional de Colombia 2013*, Revista Oficina Nacional de Planeación, no. 19, Universidad Nacional, Bogotá.
- VIVIESCAS Fernando.**, 2014. “La Fundación de la Ciudad Universitaria en Bogotá: Un Referente de Modernidad y Democracia”, *Istor*, vol. 15, no. 58, otoño, pp. 23-40.
- WASSERMAN Moisés.**, 2017. “El Documento Conpes que Nunca Fue”, *El Tiempo*, mar.
- WORLD BANK.**, 1994. *Higher Education. The Lessons of Experience*, World Bank, Washington.