



*Serie Documentos Universitarios 2018-2024*

# **Universidad autónoma y sostenible**

# 9

*Gestión estratégica financiera  
y sostenibilidad financiera  
de largo plazo de la UNAL*

**Serie Documentos Universitarios**  
**Proyecto cultural, científico y colectivo de nación**  
**2018-2024**

1. El proyecto cultural, científico y colectivo de nación.
2. La integridad y la transparencia como ejes de la gestión institucional.
3. Bienestar Universitario. Bien ser y buen vivir.
4. Prevención de las Violencias Basadas en Género en la UNAL.
5. Ecosistema de transformación digital interesedes.
6. Comunicación estratégica y divulgación científica y cultural.
7. Las relaciones exteriores en la UNAL.
8. Planeación estratégica institucional.
9. Universidad autónoma y sostenible.
10. Sistema de Planeación y Sostenibilidad Financiera para UNISALUD.
11. Cualificación, capacitación y adquisición de buenas prácticas para una gestión del talento humano soportada en el desarrollo humano integral.
12. Puesta en marcha de la Sede de La Paz.
13. Sedes de Presencia Nacional.
14. Corporación Fondo de Apoyo Estudiantil.
15. Instituto de Liderazgo Público UNAL – ADEXUN.
16. Rotorr-Motor de Innovación.

# 9

## **Universidad autónoma y sostenible**

*Gestión estratégica financiera  
y sostenibilidad financiera  
de largo plazo de la UNAL*

*Serie Documentos Universitarios  
2018-2024*



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA  
Rectoría

© Universidad Nacional de Colombia

**RECTORA**

*Dolly Montoya Castaño*

**EDITOR DE LA SERIE**

*Gustavo Silva Carrero*

**COORDINACIÓN EDITORIAL**

*Mónica Mantilla*

**DISEÑO DE LA COLECCIÓN**

*Martha Echeverry Perico*

**AUTORES**

*Álvaro Viña Vizcaíno, Constanza Rojas Olivera  
y Martha Rocío Mendoza Saavedra*

Primera edición, 2024

Bogotá, D. C., Colombia

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio  
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.  
Prohibida su venta en otros países diferentes a Colombia.

Impreso y hecho en Bogotá, D. C., Colombia

RECTORA  
*Dolly Montoya Castaño*

VICERRECTOR GENERAL  
*Pablo Enrique Abril Contreras*

VICERRECTOR ACADÉMICO  
*Carlos Augusto Hernández Rodríguez*

VICERRECTOR DE INVESTIGACIÓN  
*Camilo Younes Velosa*

SECRETARIA GENERAL  
*Amanda Lucia Mora Martínez*

GERENTE NACIONAL FINANCIERO  
Y ADMINISTRATIVO  
*Álvaro Viña Vizcaíno*

DIRECTOR NACIONAL DE PLANEACIÓN Y ESTADÍSTICA  
*José Ignacio Maya Guerra*

DIRECTOR NACIONAL DE BIENESTAR  
*Dairo Javier Marín Zuluaga*

DIRECTORA DE RELACIONES EXTERIORES  
*Melba Libia Cárdenas Beltrán*

DIRECTOR UNIDAD DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN – UNIMEDIOS  
*Fredy Chaparro Sanabria*

DIRECTOR OFICINA JURÍDICA NACIONAL  
*Jairo Iván Peña Ayazo*

DIRECTORA NACIONAL DE VEEDURÍA DISCIPLINARIA  
*Diana Yamile Rodríguez Niño*

JEFE OFICINA NACIONAL DE CONTROL INTERNO  
*Ángel de Jesús Múnera*

VICERRECTORA SEDE BOGOTÁ (E)  
*Olivia Lorena Chaparro Díaz*

VICERRECTOR SEDE MEDELLÍN  
*Juan Camilo Restrepo Gutiérrez*

VICERRECTOR SEDE MANIZALES  
*Neil Guerrero González*

VICERRECTOR SEDE PALMIRA  
*Jaime Eduardo Muñoz Flórez*

VICERRECTORA SEDE DE LA PAZ  
*María Marcela Camacho Navarro*

DIRECTOR SEDE ORINOQUIA  
*Óscar Eduardo Suárez Moreno*

DIRECTORA SEDE AMAZONIA  
*Eliana Jiménez Rojas*

DIRECTORA SEDE CARIBE  
*Adriana Santos Martínez*

DIRECTOR SEDE TUMACO  
*John Josephraj Selvaraj*



# Contenido

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
Contexto	4
<b>DESCRIPCIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA</b>	<b>15</b>
Núcleo Especializado de Trabajo de la Gestión Estratégica Financiera unal (Nuestra GEF)	15
Sentido del cambio promovido por Nuestra GEF	16
La situación y el rendimiento financiero de la Universidad Nacional de Colombia en los últimos 5 años: la convergencia contable impactó a la UNAL	20
Instrumentar el mediano plazo: un imperativo para la articulación planeación-presupuesto	24
Sincerar el presupuesto UNAL	30
Marco de interpretación normativa del principio de anualidad presupuestal	35
Sentido del cambio jurídico y normativo	38
Avances en la construcción del Plan Financiero de Largo Plazo UNAL	40
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>45</b>
<b>REFERENCIAS</b>	<b>49</b>





# Introducción

TANTO EN EL PLAN ESTRATÉGICO Institucional (PleI) 2034 como en el Plan Global de Desarrollo (PGD) 2022-2024 la Universidad se propuso avanzar en el desarrollo y articulación de instrumentos de planeación y gestión financiera de mediano y largo plazo, con aquellos anuales actualmente aplicados. Esto servirá para identificar y corregir los desequilibrios financieros, operar al costo adecuado para los servicios misionales de la universidad y elegir entre las opciones óptimas, las acciones de gasto que pretenda desarrollar en términos de análisis costo-beneficio y costo-eficiencia, todo esto en el marco de la autonomía universitaria.

Lo anterior implica transformar las prácticas presupuestales y de gestión financiera de corto plazo (anualidad) que actualmente caracterizan a la Universidad, para dotarla de instrumentos y prácticas de planeación y gestión financiera consistentes con horizontes de los periodos de la planeación institucional y con cada periodo rectoral. El mediano plazo consistente con el periodo rectoral (tres años) y el largo plazo con el periodo de la planeación institucional (doce años) que facilitan una asignación estratégica de recursos debido a que propician el enlace entre el horizonte de tiempo de los planes estratégicos de la entidad y el presupuesto anual.

Situación que mejora la información para la toma de decisiones sobre la distribución de los recursos entre los diferentes ejecutores de la misión institucional, así como entre los programas y proyectos para lograr las metas fijadas en los planes estratégicos y de desarrollo. Los instrumentos de mediano plazo permiten trazar hojas de ruta que contribuyen a construir una cultura de gestión

de los ingresos y gastos orientados a mejores resultados, a aprovechar el potencial financiero de la Universidad y a la sostenibilidad financiera a largo plazo.

Es importante resaltar, que los marcos de mediano y largo plazo conllevan una mirada diferente y de fondo de la información financiera. La clasificación económica de los planes financieros revela información de la situación de las finanzas como el déficit o superávit operacional, la magnitud y composición del déficit o superávit total, resultados financieros que no se pueden identificar y cuantificar con los instrumentos de corto plazo del sistema presupuestal.

Estos instrumentos tienen una intención exhaustiva y agregada, es decir, que todos los compromisos, las obligaciones adquiridas y los eventos que tengan efectos en los ingresos, en los gastos y en el endeudamiento sean recogidos, ordenados y revelados en los resultados financieros a nivel de agregados.

Con el propósito de viabilizar e implementar los cambios requeridos, ha sido necesario adelantar en la UNAL varias acciones. De una parte, de transformación organizacional y operativa, como la de la Gerencia Nacional Financiera y Administrativa que cambió su rol de ser una dependencia basada en áreas funcionales a una por procesos. O la creación, a manera de piloto, del Centro de Servicios Administrativos y Financieros Compartidos en la Sede Medellín, que centralizó estas actividades que de manera fragmentada y poco costo-eficiente, como se ha venido evidenciando, se realizaban en las facultades. O la puesta en funcionamiento del Centro de Servicios Compartidos de Tesorería en la sede Bogotá, que centralizó trece de las quince tesorerías que hasta septiembre del 2022 también operaban de manera fragmentada. O la creación del Núcleo Especializado de Trabajo de la Gestión Estratégica Financiera UNAL (Nuestra GEF),<sup>1</sup> para impulsar y avanzar hacia el propósito superior de la sostenibilidad financiera de la UNAL a largo plazo, en Convenio Especial de Cooperación VRG-CNV-002-ILP 23 con el Instituto

---

<sup>1</sup> En el marco de lo establecido en la Resolución de Rectoría 618 del 30 De Sep. 2020, Artículo 1°

de Liderazgo Público (ILP) y la supervisión de la Gerencia Nacional Financiera y Administrativa.

De otra parte, la implementación de dos necesarios ajustes institucionales derivados de lineamientos de entes regulatorios: 1) el Marco Normativo Contable para las entidades de Gobierno (Resolución 533 de 2015 de Contaduría General de la Nación), realizado entre 2016 y 2018, a fin de estandarizar y homogenizar la información financiera de acuerdo con los principios y normas contables aplicables a las entidades gubernamentales en Colombia; a la vez que se garantiza una presentación homogénea de la información financiera, se facilita la comparabilidad, análisis y rendición de cuentas a la sociedad; 2) el Nuevo Plan de Cuentas Presupuestales («Decreto único reglamentario del sector hacienda y crédito público» mediante el Decreto 412 de 2018, complementada con la Resolución 042 del 2019, con el propósito principal de garantizar la estandarización y homogeneidad de la clasificación de ingresos y gastos, facilitando la comparabilidad y la coherencia en la presentación de informes financieros, asegurando el cumplimiento de normativas gubernamentales y regulatorias en materia presupuestal, a la vez que se proporciona una base sólida y consistente para la gestión financiera de la Universidad, desde la planificación hasta el seguimiento, todo ello con un enfoque en eficiencia y resultados. Cabe señalar que, tras una colaboración estrecha con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Contraloría General de la República, entre 2019 y 2021 se logró definir la composición base del catálogo de clasificación para el Sistema Universitario Estatal (SUE) donde la Universidad tuvo un rol de liderazgo en el proceso.

Estos ajustes institucionales han requerido, para garantizar la integridad y coherencia de la información financiera de la Universidad, necesarios desarrollos en el Sistema de Gestión Financiera (SGF, QUIPU). No obstante lo realizado, es preciso reconocer que la Universidad aún no cuenta con procesos ni experiencias en el diseño e implementación de instrumentos presupuestales de mediano y largo plazo, considerándose necesarios la construcción de un Plan Financiero de Largo Plazo UNAL 2034, como instrumento complementario al Plei 2034; un Marco de Ingresos y Gastos de Mediano

Plazo UNAL 2025-2027; y la realización de arreglos institucionales del sistema financiero, en particular en las gestiones presupuestal y tesoral.

En el presente documento se hace una descripción de las principales prácticas del sistema y ciclo presupuestal que tiene directa relación con la capacidad de garantizar la sostenibilidad financiera de largo plazo de la Universidad. Luego se describen los principales avances y resultados alcanzados. Finalmente, se plantean las conclusiones respecto de la trayectoria que la Universidad puede acordar después del diseño, la implementación y la continuidad del programa de la sostenibilidad financiera UNAL.

## Contexto

### *Prácticas del actual sistema financiero de la UNAL*

La Universidad Nacional de Colombia, con 157 años de existencia y un gran legado científico, tecnológico, educativo y cultural, ha avanzado a lo largo de los años sin contar en su camino con una visión estratégica de largo plazo ni disponer de un enfoque fiscal y financiero suficiente para garantizar el cumplimiento de sus propósitos. La certeza del apoyo del Estado y de la capacidad de este para aportar los recursos económicos que se requieren año tras año para financiar las labores de formación, investigación y extensión que la Universidad desarrolla, han sido los factores determinantes de su acción y de la —en apariencia— escasa necesidad de imaginar la manera en que la financiación fluye hacia ella.

La situación ha cambiado mucho desde 1867, cuando se fundó la Universidad Nacional de Colombia, y más desde 1935, cuando se consolidó en torno a esta un amplio conjunto de escuelas, institutos y facultades que, hasta entonces, habían estado dispersas por las ciudades y el país. En ese periodo de cerca de 160 años aumentaron el número de profesores, estudiantes, funcionarios, edificios, facultades y programas, entre otros factores, al tiempo que la sociedad colombiana se diversificó, creció, se urbanizó y se hizo más compleja, al igual que sus problemas, expectativas y retos.

Pero también a lo largo de los años aparecieron nuevas universidades, tanto públicas como privadas, nuevas demandas académicas y científicas, y se amplió la competencia por los recursos económicos, cada vez más escasos, del Estado colombiano para las universidades públicas del país.

Pero, sobre todo, a finales del siglo xx y en lo corrido del siglo xxi se ha consolidado una nueva idea sobre las organizaciones y su desarrollo. Primero, se ha visto la conveniencia de contar con un proyecto común que unifique, integre y de sentido a la acción de esta y sus partes, haciendo evidente la necesidad de aceptar la interdependencia y la corresponsabilidad, y superando la idea de que cada parte puede sobrevivir por si sola. Segundo, se ha reconocido la importancia de pensar en el largo plazo, no sólo porque la historia de las organizaciones sea ya larga, sino, además, porque su proyección ya no sólo es resultado de la acción inercial y la gestión de las tendencias, considerando que estas cambian y seguirán cambiando, a veces de manera radical. Y tercero, porque, a diferencia de unas décadas atrás, cuando se creía que el futuro era inexorable y sólo había que tratar de aceptarlo, ahora se sabe que el futuro es lo que se imagina, crea y construye, y que, si hay capacidad para anticipar y prever las nuevas realidades que se deberán enfrentar, las organizaciones podrían lograr, no sólo sobrevivir, sino fortalecerse y contribuir a asumir el futuro de mejor manera.

En estos términos, la Universidad Nacional de Colombia tiene el gran desafío de cambiar el sentido de su existencia, construyendo ese proyecto común de futuro que permita cohesionar e integrar en torno a sus funciones misionales de docencia, investigación y extensión, a la comunidad universitaria, a sus sedes, facultades y programas, respecto a acciones convergentes que permitan superar las distancias y diferencias que han prevalecido hasta el momento. Es decir, a abordar un cambio en la cultura institucional que lleve a valorar lo común, a consolidar el Modelo Intersedes, a fortalecer la Universidad como una organización autónoma para autoorganizarse y autorregularse y a valorar la capacidad del esfuerzo y la corresponsabilidad.

Esta visión común debería favorecer el acercamiento entre el mundo académico y el administrativo, dejar atrás la idea que estos están al servicio de aquellos, que son una carga burocrática o que no se necesitan de manera recíproca y complementaria. También debería contribuir a dejar atrás la falsa percepción de que los niveles centrales de la administración, sedes y nacional, son una carga onerosa para las facultades y los investigadores; o que cada sede o facultad sólo se debe a sí misma, sin referencia a las demás; o que cada facultad, programa y proyecto de investigación o extensión se merece los recursos que obtiene para sí, sin necesidad de contribuir a la unidad nacional ni a la cofinanciación participativa de la Universidad. Más aún, este proyecto común no será posible sin la integración entre dos ámbitos de la misionalidad de la universidad: la planeación y las finanzas. Por un lado, será la planeación la que facilite la reflexión sobre esa visión de largo plazo y contribuya a la definición de esa propuesta de futuro y de los cursos de acción para lograrlo. Y, por otro lado, será el ámbito de las finanzas el que podrá determinar cuáles, cuántos y cuándo son los recursos necesarios para avanzar hacia el futuro. Y en esa integración entre la planeación y las finanzas, en su capacidad de soportar la toma de decisiones de la universidad y su proyecto común, el seguimiento y la evaluación de la manera en que se ejecutan las alternativas de acción, le será posible lograr que la visión se convierta en realización y corresponda con lo imaginado y lo previsto, y se realicen en tiempo real los ajustes que permitan llegar al futuro tal como fue diseñado.

En este proceso no sólo será posible lograr el futuro imaginado para la Universidad Nacional, sino que será posible incidir y aportar a la transformación del entorno territorial, social, cultural y político en que está inscrita la Universidad. Porque su misión no es, solamente, ser la mejor Universidad posible, sino y más importante aún, contribuir al cambio de la sociedad en que está inmersa. Porque si la educación es el camino del cambio, el cambio en la Universidad es condición para que la sociedad pueda avanzar hacia mejores futuros. Por lo que ella aportará científica y culturalmente a la sociedad, y por lo que cada estudiante, egresado, profesor y funcionario, podrá aportarle al cambio.

Este proceso de cambio ya está en curso. Después de años sin proyecto común de largo plazo, fue posible avanzar en la construcción participativa del Plan Estratégico de largo plazo, Plei 2034, una visión compartida que cubrirá cuatro periodos rectorales y deberá permitir establecer, ojalá de manera permanente, esa valiosa idea de que el futuro se construye desde el presente, año tras año, con la persistencia necesaria para orientar la acción desde las actuaciones actuales hacia los objetivos y metas de mediano y largo plazo. En pro de ello, está en proceso la preparación, formulación y diseño de la estrategia financiera de mediano y largo plazo, que consideramos será el complemento suficiente y necesario para conseguir tales propósitos.

En esta estrategia financiera estarán contempladas las oportunidades de diversificar los ingresos, de prever y mitigar los riesgos de la gestión de activos tangibles e intangibles, de evaluar las contingencias, de dimensionar las demandas y necesidades de gastos, imaginar los desafíos y las posibilidades que se abren en la gestión presupuestal de corto, mediano y largo plazo. Y la estrategia se materializará en la formulación de la política financiera, el plan financiero plurianual, el marco de ingresos y gastos de mediano plazo, los lineamientos presupuestales, así como la construcción de instrumentos anuales como el plan anual adquisiciones, el plan anual mensualizado de caja, entre otros, que permitirán orientar la ejecución y el desarrollo de las acciones con claros propósitos y mecanismos efectivos y eficaces de control y evaluación. De esta manera, la Universidad está encaminándose a la búsqueda deliberada de un futuro de cambio y transformación, orientada al cumplimiento sostenible de su misionalidad, dependiendo no tanto de los recursos que, en su discrecionalidad, definan el Estado y el Gobierno nacional, sino en la propia capacidad de atraer, crear, gestionar, concurrir y producir los recursos necesarios para lograrlo.

Así, la Universidad Nacional estará logrando construir su propio espacio de autonomía administrativa y financiera, derivada de la capacidad propia de definir su futuro, los rumbos para alcanzarlo y los recursos para lograrlo. Y en esta capacidad para procurarse

un mejor destino, residirá la gran lección que, desde la academia, podrá aprender la sociedad colombiana: que la construcción del proyecto común, con visión estratégica y realismo fiscal son la clave para unir las voluntades y caminar, juntos hacia el futuro.

Avanzar en ese sentido exige a su vez tomar en consideración que las actividades

como la planificación y el presupuesto suelen trabajar en horizontes contrapuestos. Mientras la primera reflexiona y actúa en plazos largos, la acción del segundo se organiza en plazos anuales. Por consiguiente, para la planificación, gestionar la integralidad significa también procurar que se armonicen los distintos ritmos temporales, así como las perspectivas de corto, mediano y largo plazo. (Máttar y Cuervo, 2017, p. 38)

La Universidad Nacional de Colombia, en cumplimiento del Plei 2034, dio inicio al proceso de articulación de los instrumentos de mediano y largo plazo con los instrumentos anuales, que le permitan identificar y corregir desequilibrios financieros, operar al costo adecuado para los servicios misionales en el marco de la autonomía universitaria. La apuesta por los marcos de mediano plazo tiene el propósito de superar las debilidades causadas por la toma decisiones de ingresos gastos, soportadas en los instrumentos de plazo anual; los ordenadores del gasto que actúan con instrumentos anuales son presa de decisiones con información insuficiente, lo que induce a subestimar o ignorar el efecto multianual de las decisiones.

Cada uno de los ordenadores del gasto de la Universidad actúa, no solamente con instrumentos anuales que les impiden ver los impactos en el tiempo de sus decisiones, sino también en un espacio individual y casi que, aislado de los otros ordenadores del gasto, cada uno haciendo el mejor de los esfuerzos por alcanzar los resultados esperados de su campo de acción. Estos esfuerzos no articulados ni armonizados con la situación financiera de la Universidad pueden disminuir la posibilidad de la construcción de resultados colectivos, en condiciones de sostenibilidad financiera, eficiencia operativa y efectividad misional.



Sin los instrumentos financieros de mediano y largo plazo, resulta imposible contar con un referente válido de las decisiones que tomadas en el presente tienen consecuencias financieras futuras; y donde se aumenta el riesgo de que las presiones al gasto prevalezcan sobre los objetivos de sostenibilidad durante la programación del presupuesto. Las actuales prácticas presupuestales de la Universidad Nacional de Colombia responden a las características del diseño institucional que tenía el sector público colombiano para el manejo de los recursos públicos en país en los años 70 del siglo xx, que estaban muy afianzadas en los estamentos universitarios cuando entró en vigencia la autonomía universitaria otorgada por la Constitución Política de 1991.<sup>2</sup>

En virtud de su interpretación, la universidad se mantuvo estable en las reglas presupuestales, a la vez que se distanció de la curva de aprendizaje recorrida por la mayor parte de los ejecutores de recursos públicos en el país, quienes avanzaron hacia prácticas que transitaron del equilibrio presupuestal numérico y de corto plazo, hacia prácticas y reglas más afines con la sostenibilidad financiera de mediano y largo plazo.

Con la expedición de la Constitución Política de 1991 desapareció el principio de equilibrio presupuestal que hacía parte de la Constitución de 1886 (Artículo 211), originado en la reforma constitucional de 1945 (ver sentencia C-023 de 1996). Adicionalmente, con la reforma constitucional del Acto Legislativo 3 de 2011 se introdujo el principio de Sostenibilidad Fiscal y su efecto vinculante sobre el plan de desarrollo y el presupuesto. Esta configuración de la Constitución derivó en la transformación del sistema presupuestal articulando instrumentos de planeación financiera y manejo del gasto con horizontes de diez años y cuatro años respectivamente, que integran ahora los marcos de sostenibilidad fiscal exigidos en los artículos constitucionales 334, 339 y 346.

---

<sup>2</sup> Caso paradigmático resulta la reorganización de las finanzas de Bogotá, adelantada por el exalcalde Jaime Castro Castro, tras modificar el marco jurídico e institucional de la ciudad y adoptar su Estatuto Orgánico acordes con lo establecido en la nueva Constitución Nacional.

Dadas estas reformas Constitucionales el país ejecutor de recursos públicos está en un proceso continuo de mejora de la calidad de la información presupuestal, de tesorería y contable, así como su articulación con otros tipos de información como la litigiosa, la contractual, la administrativa, de bienes, de tecnología y de talento humano entre otras, para comprender los problemas complejos que afectan las finanzas institucionales en contextos impredecibles, ya que no se cuenta con soluciones estandarizadas. Para afrontar la problemática de la sostenibilidad financiera de la UNAL a largo plazo, se requiere transformar la gobernanza con cambios en las características del actual proceso presupuestal como son la especialización, la fragmentación y el «incrementalismo».

A la fecha de este documento, el proceso presupuestal se caracteriza por una marcada especialización en el ingreso y el gasto en la cual cada unidad ejecutora cuenta con un campo de acción especializado que ejerce con autonomía y que determina su espacio presupuestal, diluyéndose en múltiples actores la unidad presupuestal con el debilitamiento de los propósitos transversales de la Universidad como el cierre de brechas. La fragmentación se refiere a que se ha perdido de vista la importancia de la integralidad del presupuesto y de los agregados de gasto e ingreso, debido a la proliferación de normas que otorgan destinación específica a las fuentes de recursos, la consecuente atención centrada en partidas individuales y la inflexibilización presupuestal que ello genera; todo esto en detrimento de la integralidad de las decisiones que impactan las finanzas de la Universidad.

Las prácticas de presupuestar incrementando el presupuesto anterior, más el periodo fiscal de quince meses, sumadas a las limitaciones de tiempo, recursos e información (sobre objetivos, metas, costos, resultados y criterios de priorización del gasto explícitos, claros y coherentes con la planeación estratégica), reducen la capacidad de proyección para cada uno de los actores de la programación presupuestal, dando como resultado un presupuesto de gastos desfasado de la realidad que requerirá sendas modificaciones durante su ejecución para llevarlo al tamaño real de la vigencia fiscal.

Así, para la convergencia de la planeación y las finanzas, se requiere dar relevancia a: la planeación estratégica; la predictibilidad de las proyecciones financieras (ingreso, gasto, deuda); la priorización del gasto; la sostenibilidad financiera; las decisiones presupuestales conducidas por prioridades de política y disciplinadas por el recaudo de ingresos a mediano y largo plazo; los resultados del presupuesto y la gestión orientada al desempeño en términos de resultados.

La especialización organizacional referente a los ejercicios de planeación y finanzas se afianza en la distribución de la competencia directiva y técnica sobre los gastos de funcionamiento e inversión, que se extiende a las fuentes de recursos con los cuales se financian. Mientras los gastos de funcionamiento están a cargo de la Gerencia Nacional Financiera y Administrativa, la inversión y los recursos para su financiamiento son competencia de la Dirección Nacional de Planeación y Estadística. Esto produce una visión fragmentada de la gestión presupuestal de la Universidad y una producción de información no armonizada que dificultan su aprovechamiento por los tomadores de decisiones, a la vez que dificulta su coordinación y oportuna ejecución. Según:

independientemente de la naturaleza del gasto (funcionamiento o inversión) cuando se hace gasto público se presiona el crecimiento del gasto público futuro. Aunque se ejecute gasto en inversión, este tipo de gasto también genera mucha preocupación por el efecto de arrastre: es casi inevitable que cuando se hace gasto público se cause gasto público futuro y es parte de lo que la modernización institucional en materia de gestión financiera pretende entender: saber claramente cómo el gasto presente presiona el gasto futuro. La aproximación al presupuesto por resultados conlleva a no centrar la atención en la oposición entre gastos de funcionamiento e inversión. (Mockus, 2004, p. 52)

Esta distribución fragmentada entre inversión y funcionamiento es análoga a la división de los componentes del presupuesto general de la nación, entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (МНСР) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), establecida en la década del 60 del siglo pasado y que se mantiene hasta la actualidad. El МНСР lidera el ciclo presupuestal del presupuesto

de funcionamiento y el DNP lidera el ciclo presupuestal del presupuesto de inversión.<sup>3</sup>

El fortalecimiento de los instrumentos del sistema presupuestal con instrumentos de largo y mediano plazo hará necesaria la reconfiguración de la distribución de funciones y competencias en el proceso financiero de forma que la convergencia planeación y presupuesto genere condiciones organizacionales propicias para el buen manejo de los recursos de la Universidad y para el logro de la sostenibilidad financiera a largo plazo. El reto para superar este obstáculo implica considerar, a su vez, una cultura organizacional cimentada por décadas en ese diseño Institucional. Estas transformaciones requieren a su vez cambios en la coordinación entre diversos actores autónomos con intereses propios. La coordinación por lograrlo no equivale a uniformidad en las decisiones y por tanto en las acciones, pero sí implica aunar los esfuerzos hacia un fin común. Así que la barrera a superar no es la heterogeneidad de los actores que inciden en las finanzas de la Universidad, sino el aislamiento de los actores, la fragmentación de los recursos con los que cuenta la Universidad para lograr sus objetivos estratégicos y la incongruencia de los esfuerzos que realizan cada uno de sus actores.

Estos cambios exigen gestionar datos, ocuparse de mejorar su calidad, aprender a usarlos. Los datos como las estadísticas financieras de la Universidad son un activo estratégico para la gestión de sus finanzas en pro de la sostenibilidad. Que la universidad conozca a fondo el comportamiento de sus ingresos y gastos será el elemento diferencial de la buena gestión de los recursos públicos que el Estado y la sociedad le encomienda para alcanzar sus propósitos misionales. Por ello, los primeros esfuerzos que se están realizando se dirigen a afrontar dos retos: primero, mejorar la capacidad de recolectar y procesar datos de calidad y segundo, expandir la capacidad para analizarlos e interpretarlos, lo que implica mejorar la capacidad del talento humano al servicio de la universidad.

---

<sup>3</sup> Cabe señalar que, a diferencia del caso colombiano, en los países de la OCDE y según práctica iniciada por aquellos de tradición anglosajona en la década del 50 del siglo pasado, la integración entre la planificación y el presupuesto está vinculado a la unificación del clasificador presupuestario; y a la ausencia de una separación explícita y marcada entre planificación y presupuestación.

Actualmente, en la Universidad los datos y la analítica financiera existen por separado y necesitan ser integrados y accesibles, en consecuencia, resulta prioritario mejorar la data de las finanzas de la Universidad de forma que se produzca información clara, de calidad y útil para incrementar la capacidad predictiva de las finanzas y sustentar las decisiones. Sin estos instrumentos la intuición y una ventana de observación centrada en el corto plazo i.e. la próxima vigencia fiscal, es todo lo que apoya a los tomadores de decisiones que se enfrentan a resolver problemas que tendrán impacto en los ingresos y en los gastos del mediano y largo plazo.

La Universidad actualmente cuenta con una data producida en diferentes sistemas de información no interoperables, que demandan recursos significativos para mantenerlos almacenados con algún nivel de seguridad subóptimo, y que no generan valor agregado a los procesos. Por lo mismo, quienes dirigen y quienes inciden en las finanzas de la Universidad deberán pasar de una cultura de toma de decisiones basados en la intuición como principal soporte, a una cultura de toma de decisiones soportada en evidencia.



# Descripción de la ejecución del programa

## **Núcleo Especializado de Trabajo de la Gestión Estratégica Financiera UNAL (Nuestra GEF)**

Juntos identificamos las oportunidades de transformación para mejorar el desempeño presupuestal UNAL

La Gerencia Nacional Financiera y Administrativa formula, estructura y pone en marcha Nuestra GEF a partir de cuatro actividades estratégicas, mediante las cuales aborda la realización de los dos instrumentos de mediano y largo plazo que dan respuesta a la meta del Plan Global de Desarrollo 2022-2024. Estos se complementan con los desarrollos institucionales y propuestas normativas necesarias para garantizar la estabilización de los cambios en el sistema presupuestal y la gestión financiera dirigidos a la sostenibilidad de las finanzas de la Universidad. Como resultados esperados del desarrollo de estas actividades, se tienen los siguientes productos:

## PRODUCTO FINAL DE “NUESTRA GEF”



Figura 1. Resultados esperados del programa Nuestra GEF.

### *Sentido del cambio promovido por Nuestra GEF*

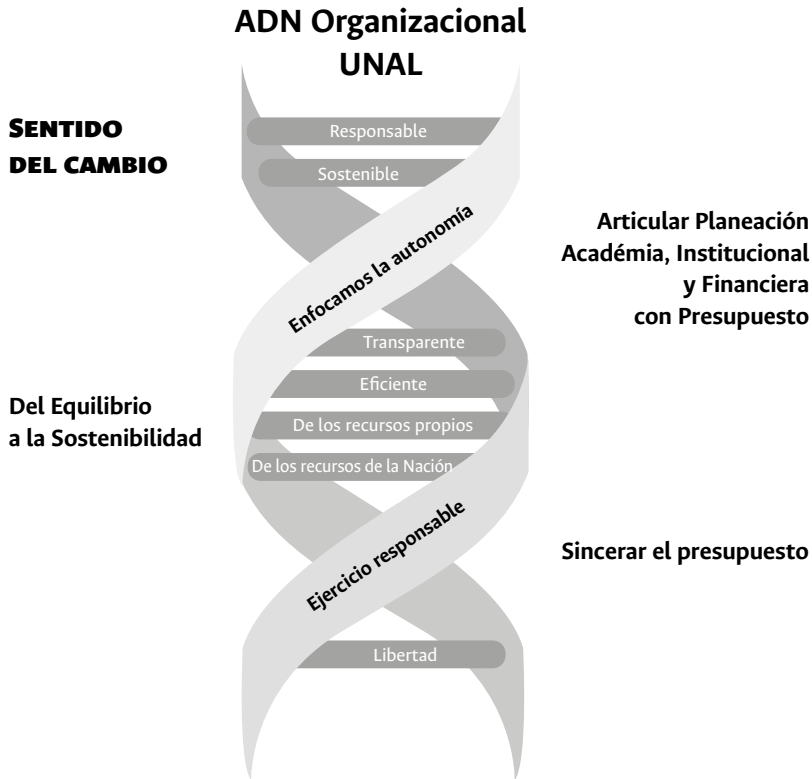
La Universidad Nacional de Colombia comprende y ejerce su autonomía como una responsabilidad que debe asumir y proteger. En ella se fundamenta toda estrategia e iniciativa de sostenibilidad institucional y financiera. Esto le imprime un sentido de responsabilidad ética a la forma como gestiona los recursos para operar en condiciones de calidad y alcanzar sus propósitos superiores.

El sentido de la responsabilidad ética de la Universidad, proviene de su esencia declarada en su ADN,<sup>4</sup> como un símil de su molécula interior que contiene la información genética responsable del desarrollo y el funcionamiento UNAL. Los elementos del ADN organizacional con

<sup>4</sup> Plan Estratégico Institucional Plei 2034.



mayor relación con la sostenibilidad financiera, están contenidos en la siguiente declaración: «actuamos bajo el reconocimiento de nuestra autonomía y la enfocamos en un ejercicio responsable de nuestra libertad. Realizamos una gestión responsable, sostenible, transparente y eficiente de los recursos propios y los de la nación».



**Figura 2.** Sentido del cambio del ADN organizacional UNAL.

Cada segmento del ADN nos define una característica o función específica, que marca el sentido del cambio requerido para alcanzar la apuesta fijada en el Plei 2034 para la gestión financiera de la Universidad.

En armonía con este componente, la apuesta al 2034 es que la Universidad destaque

por una cultura del buen manejo y gestión financiera, que ha avanzado en una cultura de transparencia, rendición de cuentas y eficiencia del gasto en pro del buen desarrollo de las funciones misionales en los territorios. (UNAL, Plei 2034)

Para un manejo responsable y sostenible de los recursos propios y los transferidos por la nación es indispensable articular la planeación académica, institucional y financiera con el presupuesto y con los demás instrumentos del sistema presupuestal. Además, se requiere dar el paso del equilibrio numérico formal a la sostenibilidad financiera de largo plazo y sincerar el presupuesto como condición sin la cual no hay un manejo transparente y eficiente de los recursos de la Universidad.

Entre las acciones asociadas a la sostenibilidad financiera a largo plazo, están sincerar el presupuesto, ajustar el marco normativo de los ingresos y gastos, establecer lineamientos que garanticen la sostenibilidad financiera respecto al crecimiento en los gastos de funcionamiento que se derivan de los proyectos de inversión; y equilibrar los conceptos de ingreso gasto y armonizarlos con una planeación de corto, mediano y largo plazo. Así, Nuestra GEF apoya el proceso de construcción colectiva del Plan Financiero de Largo Plazo UNAL 2034; el Marco de Ingresos y Gastos de Mediano Plazo UNAL 2025-2027; los arreglos institucionales a nivel de sistema y ciclo presupuestal; y los ajustes normativos a nivel de sistema y ciclo presupuestal, elementos constitutivos de la política financiera de la Universidad y que sintetizan en el siguiente gráfico.

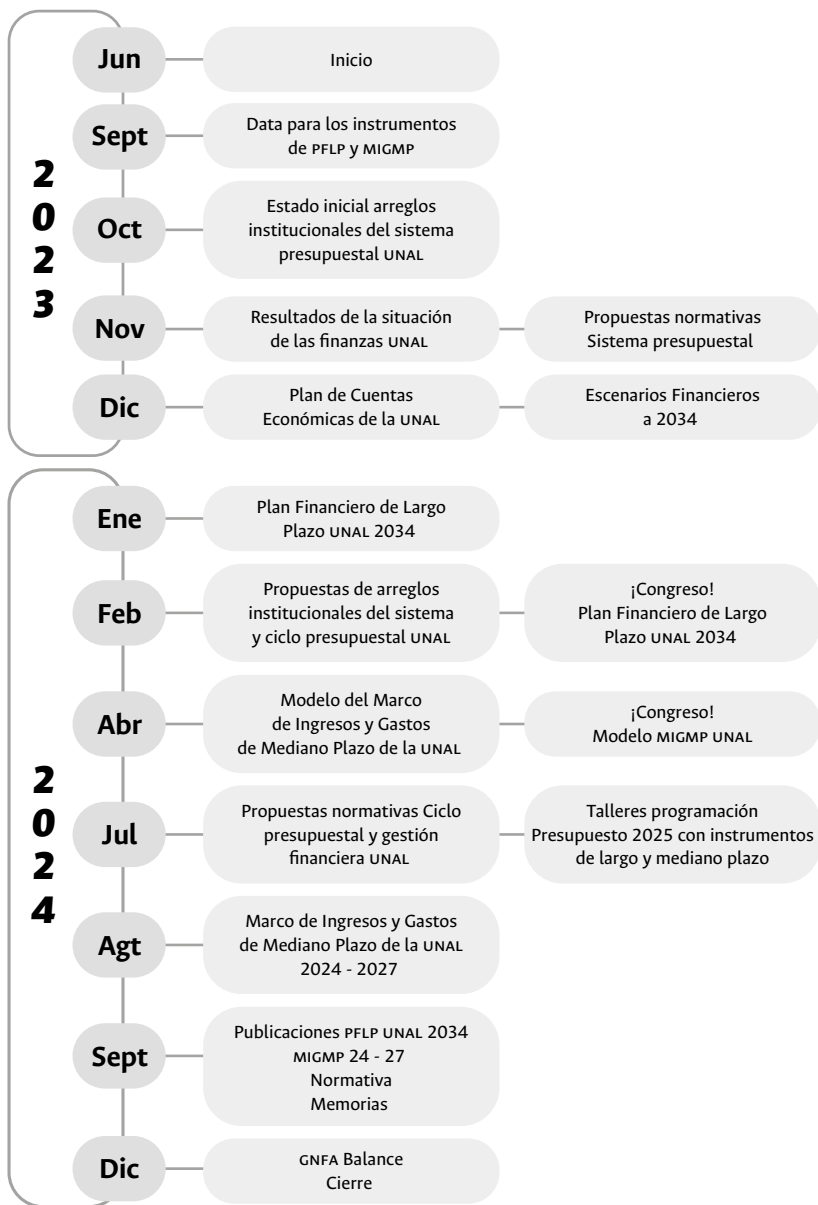


Figura 3. Hitos para el sistema y ciclo presupuestal.

Como quiera que los productos finales de Nuestra GEF tienen fecha prevista para diciembre de 2024 a continuación se presentan, a manera de notas cortas, algunas de las observaciones surgidas en

las mesas de trabajo realizadas con docentes y funcionarios actores del ciclo financiero y de planeación de la Universidad.

### ***La situación y el rendimiento financiero de la Universidad Nacional de Colombia en los últimos 5 años: la convergencia contable impactó a la UNAL***

Con la expedición de la Ley 1314 de 2009, Colombia entró en un proceso de aplicación de estándares internacionales de contabilidad para el sector privado. Por su parte, el sector público, con la Contaduría General de la Nación (CGN) como regulador contable venía adelantando este proceso y, en el 2015, expide la regulación que armoniza las reglas contables existentes hasta ese momento, en el Régimen de Contabilidad Pública, con las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSAS, por sus siglas en inglés), haciendo exigible su implementación a partir del 1 de enero de 2018, para el caso de la UNAL.

#### *Impacto patrimonial por la convergencia contable*

La UNAL acomete el proyecto de acoger la nueva regulación y en el 2018 presenta la información financiera y contable con las nuevas normas establecidas, especialmente la Resolución 533 de 2015 que contiene el marco normativo aplicable a las entidades clasificadas económicamente como «entidades de Gobierno general», como es el caso de la UNAL. Estas normas dieron la posibilidad de adelantar un proceso de revisión, actualización valorativa, reclasificación y ajustes a los activos y pasivos reconocidos y sin reconocer, y presentar el efecto patrimonial de este cambio.

Nuestra GEF debía evidenciar cuál fue el impacto patrimonial del proceso de convergencia contable para la UNAL, cómo quedaba su situación financiera a partir de la implementación de la nueva regulación, cuál es la situación actual y qué hacer para lograr una mejora sostenible en su situación y en el rendimiento financiero futuro. Fue así como, a partir de la información suministrada y presentada por la entidad a la Contaduría General Nación, se determina

este impacto. El cambio a la nueva regulación significó para la UNAL que el valor de sus activos se incrementara en aproximadamente \$ 3.7 billones, al pasar de \$ 4.2 billones a \$ 7.9 billones, principalmente en los conceptos de propiedades, planta y equipo, por los avalúos realizados, y en el plan de activos para beneficios postempleo, producto del derecho a la concurrencia de la nación al pago del pasivo pensional. Así mismo, los pasivos presentaron un incremento aproximado de \$ 3.4 billones, al pasar de \$ 0.8 billones a \$ 4.2 billones, principalmente en el cálculo del pasivo pensional que debió efectuarse y presentarse en su totalidad en el estado de situación financiera.

### *Situación y rendimiento financiero actual*

Al 31 de diciembre de 2022 los activos de la Universidad registraron un valor de \$ 8.3 billones, el 45 % representados principalmente en propiedades, planta y equipo (terrenos y edificaciones) y el 41 % en el reconocimiento a la concurrencia de la nación en el pasivo pensional. Por su parte, los pasivos a esa fecha registraron un valor de \$ 4.4 billones, de los cuales el 95 % corresponden al cálculo actuarial de pensiones. Así mismo, durante el 2022 la UNAL reconoció ingresos por valor de \$ 1.84 billones de pesos, de los cuales el 59 % corresponden a transferencias de la nación, y el 33 % a ingresos por la prestación de servicios, de los cuales el 87 % son servicios educativos y el 13 % por la administración de la seguridad social en salud.

Se evidencia a partir de las cifras y las notas del estado de resultados que la prestación del servicio educativo en 2022 fue financieramente deficitaria en un 129 %. Se recibieron ingresos por este concepto de \$ 536.5 miles de millones y el costo de la prestación fue de \$ 1227.2 miles de millones. Este déficit se presenta principalmente en los servicios de formación profesional y de investigación.

### *Integración de resultados presupuestales, contables y tesorería*

Al realizar una comparación de los resultados presupuestales, contables y de tesorería en la vigencia fiscal de 2022 se pudo establecer,

a partir de la información suministrada y la consultada a través del CHIP,<sup>5</sup> que el recaudo sumó \$ 2.5 billones, de los cuales el 68 % son transferencias corrientes, el 20 % prestación de servicios y venta de bienes y el resto fueron recursos de capital, principalmente el superávit de la vigencia anterior. Por otra parte, la ejecución de los gastos en 2022, incluyendo el rezago de 2021, fue de \$ 1.83 billones, que representó el 84 % de lo programado a partir de los compromisos adquiridos, o el 77 % a partir de las obligaciones contraídas. Con lo anterior, el resultado presupuestal de 2022, muestra un superávit de \$ 667.8 miles de millones. Se evidenció, igualmente, que la universidad registró ingresos del Sistema General de Regalías por \$ 59 miles de millones.

En la información contable de 2022 se presentan ingresos por \$ 1844.7 miles de millones, costos por \$ 1241.3 miles de millones y gastos por \$ 435.7 miles de millones, para un resultado del ejercicio superavitario de \$ 167.7 miles de millones. De este superávit contable es de señalar que el 50.4 % corresponden al Fondo Pensional y el 3.3 % al Sistema General de Regalías, que sumado al déficit de Unisalud, en conjunto configuran recursos que tienen destinación específica.

La información tesimal señala que la Universidad en 2022 generó flujos netos de efectivo por \$ 254.7 miles de millones, de los cuales el 69 % correspondieron a flujos netos de actividades de inversión, por redención de inversiones; el 28 % fueron flujos netos de actividades de operación; mientras que para las actividades de financiación se utilizaron flujos de efectivo del 3 %. Al finalizar el año la Universidad presenta recursos líquidos por \$ 988.3 miles de millones, producto de los flujos generados durante 2022 y el saldo inicial del año por \$ 733.6 miles de millones.

El indicador de solvencia de corto plazo a partir del estado de situación financiera de 2022 muestra que la Universidad tiene disponibilidades por \$ 1330.2 miles de millones y exigibilidades de \$ 713.6

<sup>5</sup> El CHIP es el Consolidador de Hacienda e Información Pública, plataforma informática y base de datos financieros y contables que administra la Contaduría General de la Nación, a través de la cual las entidades públicas reportan información contable y presupuestal, principalmente.

miles de millones, incluyendo reservas presupuestales para 2023, para un excedente de tesorería de \$ 616.6 miles de millones, incluyendo recursos y obligaciones del Fondo Pensional y de Unisalud.

### *Algunos indicadores financieros*

Con las cifras del estado de situación financiera y de resultados de la UNAL en los últimos cinco años, comparativamente con cinco universidades estatales del país seleccionadas<sup>6</sup> y algunas del exterior,<sup>7</sup> se presentan en este apartado.

La razón corriente para la UNAL muestra una liquidez en promedio de 2.6 veces, demostrando capacidad para hacer frente a deudas de corto plazo, dado que, por cada peso de obligaciones, tiene 2.6 pesos de respaldo. Para las cinco universidades seleccionadas del país el promedio es del 3.8 veces; para las universidades estatales de Chile este indicador se ubica en 1.43 en 2018 y 1.41 en 2019; y para la UNAM es del 1.0 en 2021 y 2022.

El capital de trabajo de la UNAL siempre ha sido positivo, con cifras de \$ 1157.7 y \$ 1182.9 miles de millones en 2021 y 2022 respectivamente, demostrando capacidad para llevar a cabo sus actividades con normalidad en el corto plazo. Las universidades estatales chilenas registran capital de trabajo positivo con cifras que en 2018 fue, en promedio, de \$ 180 827 pesos chilenos y de \$ 204 973 en 2019. La UNAM de México registra capital de trabajo negativo de -\$ 152 885 pesos mexicanos, en 2021, y de -\$ 151 577, en 2022.

El margen de utilidad neta de la UNAL en los 5 últimos años en promedio fue del 10 %; en 2021 fue del 3.2 % y del 9.6 % en 2022; las cinco universidades del país presentan un margen promedio del 12.2 %. El margen neto en las universidades estatales chilenas en 2019 es del 0.9 % en promedio; La UNAM de México presenta un margen neto de 5.2 % en 2022, a partir del remanente antes de

---

6 Las cinco universidades seleccionadas para hacer la comparación son: Universidad de Antioquia, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Universidad del Valle, Universidad Militar Nueva Granada y Universidad Pedagógica Nacional.

7 Las universidades del exterior seleccionadas son la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y las universidades estatales de Chile.

inversiones y sin considerar costos o gastos por depreciaciones, amortizaciones, deterioro o provisiones.

El índice de endeudamiento de la UNAL en los últimos cinco años en promedio es del 53.4 %; el 53 % en 2021 y el 52.9 % en 2022, fuertemente influenciado por el valor presente del pasivo pensional. En las cinco universidades del país este índice en promedio se ubica en el 29.1 %. En la UNAM de México este indicador se ubica en el 19.6 % en 2021 y en el 18.0 % en 2022.

El gasto operacional promedio por alumno de la UNAL en los últimos cinco años es de \$ 26.7 millones; \$ 27.35 millones en 2021 y \$ 29.5 en 2022. En las cinco universidades del país seleccionadas este promedio es de \$ 16.8 millones; \$ 16.3 millones en 2021 y \$ 20.3 en 2022.

El ingreso operacional promedio por alumno de la UNAL, que incluye las transferencias de la Nación y otras, en los últimos 5 años es de \$ 28.3 millones; \$ 27.47 millones en 2021 y \$ 30.73 millones en 2022. En las cinco universidades del país seleccionadas este promedio es de \$ 18.1 millones; \$ 19.0 millones en 2021 y \$ 21.6 en 2022.

### *Instrumentar el mediano plazo: un imperativo para la articulación planeación-presupuesto*

La autorización anual de gasto en el sector público es una práctica internacional reconocida y ampliamente aceptada que permite a estas entidades asegurar la rendición de cuentas sobre el uso eficiente y efectivo de los recursos públicos, además de evaluar y verificar el cumplimiento de los resultados para el cual se autorizó este gasto. Es por esta razón que el presupuesto es anual. Sin embargo, la anualidad no es un plazo útil para planificar el gasto, puesto que el corto plazo no permite vislumbrar un espacio fiscal suficiente para financiar nuevas iniciativas de política pública orientadas a continuar con el cierre de las brechas existentes o atender nuevas demandas de la población. Para planificar el gasto se necesita presupuestar en el mediano plazo.



Para poder planificar el gasto en el mediano plazo se requiere, en primera instancia, la capacidad de proyectar a futuro los ingresos de forma robusta, es decir sobre la base de supuestos sólidos y tomando en cuenta los riesgos fiscales y los pasivos contingentes. Esta proyección de ingresos, sólida y creíble, debe estar acompañada de una proyección de los gastos futuros derivados de decisiones tomadas en el pasado, incluido el servicio de la deuda asumida para cubrir gastos que superaron los ingresos en periodos anteriores. La diferencia entre los ingresos proyectados y los gastos futuros comprometidos, además de los gastos recurrentes o inerciales vinculados a las iniciativas en curso, configuran el espacio fiscal disponible para los próximos años, que podrá utilizarse para financiar nuevas propuestas de política pública.

Qué propuestas de política pública se financian con el espacio fiscal disponible es una respuesta que debe surgir del proceso de la planificación y, en este marco, las prioridades establecidas por los instrumentos institucionales definidos para el largo y mediano plazo. Las nuevas propuestas de política pública priorizadas, con sus estimaciones de gasto, deben ser presentadas y discutidas con la entidad responsable de la asignación de los recursos públicos y competir entre ellas por el espacio fiscal disponible a efectos de asegurar una financiación para el desarrollo de la actividad en el mediano plazo. Esta asignación de recursos, si bien no está autorizada formalmente, debe estar registrada y ser verosímil para que las entidades puedan encarar la producción de los bienes y servicios públicos a entregar (incluida la inversión) con esta nueva iniciativa.

La articulación de la planificación con el presupuesto se da, por tanto, en el mediano plazo, en la identificación de las políticas públicas prioritarias y los recursos disponibles para financiar la mismas en el futuro. Este es un espacio que aún no existe en la Universidad Nacional de Colombia y que resulta imperativo incorporar a la gestión del presupuesto institucional para asegurar un gasto que sea eficiente, efectivo y sostenible en el mediano plazo. Es por esta razón que la Gerencia Nacional Administrativa y Financiera, a través del proyecto Nuestra GEF, está trabajando en la actualidad para crear o ajustar los instrumentos normativos, institucionales, operativos y técnicos para

lograr que la Universidad Nacional de Colombia ponga en aplicación un Marco de Ingresos y Gastos de Mediano Plazo (MIGMP), como mecanismo para permitir esta articulación planeación-presupuesto.

El trabajo que se viene realizando toma como referencia las buenas prácticas internacionales en la materia y a través de un diagnóstico de las prácticas existentes en la UNAL identifica las brechas que son necesarias de solventar para lograr un proceso de articulación planeación/presupuesto eficiente y oportuna. La instalación del MIGMP se desarrollará a partir de la preparación de una ruta de acción que definirá la secuencia de acciones de corto, mediano y largo plazo la cual deberá ser implementada de forma consensuada y gradual, generando las capacidades institucionales necesarias de forma oportuna para asentar el avance y lograr el objetivo propuesto de asegurar la sostenibilidad financiera de la Universidad.

Para generar focos comunes de acción, las entidades públicas cuentan con instrumentos de planeación y de gestión financiera, que se van detallando a medida que son de más corto plazo o están más próximos al quehacer de las áreas específicas. Cuando estos instrumentos no están formulados en los tiempos y alcances adecuados, o no se comprende su importancia, se va dificultando la construcción de los subsiguientes. En el caso de la Universidad Nacional de Colombia, y alineados al Acuerdo 153 de 2014, en primer lugar está el sistema presupuestal, definido como aquel que consolida las herramientas necesarias para lograr el equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos que permitan la sostenibilidad de las finanzas de la Universidad en el mediano y largo plazo, la asignación de los recursos de acuerdo con las disponibilidades de ingresos y las prioridades de gasto y la utilización eficiente de los recursos en un contexto de transparencia.

Este sistema contiene el plan de inversiones, el plan financiero y el presupuesto anual. El primero de ellos corresponde al instrumento donde se describe la financiación proyectos prioritarios de inversión que constituyen el plan de acción institucional, el cual, materializa el Plan Global de Desarrollo. El segundo se refiere a las proyecciones de los ingresos, gastos, déficit y su financiación, compatibles en el tiempo. Finalmente, en el tercero se encuentra

el presupuesto anual con las proyecciones de ingresos y gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda.

Adicionalmente, la Universidad Nacional mediante el Acuerdo 238 de 2017, estableció el Régimen de Planeación y Evaluación Permanente, con los siguientes instrumentos:

el Plan Estratégico Institucional, el Plan Global de Desarrollo, el Plan de Acción Institucional, el Banco de Proyectos de Inversión de gestión y soporte institucional, el Sistema Integrado de Estadísticas e Indicadores, las audiencias, informes y otros mecanismos del proceso permanente de rendición de cuentas.

En la práctica, estos instrumentos formales tienen periodos distintos, que se conectan en el sentido que los recursos financieros sólo pueden sustentarse con objetivos, metas e indicadores que se definen en el sistema de planeación.

La estructura de estos sistemas de la UNAL se sustenta en aquella establecida para el Gobierno nacional (GN) con instrumentos similares, aunque con alcances y periodicidad distintos. Así es como el GN tiene un sistema presupuestal compuesto por un plan financiero, un plan operativo anual de inversiones y el presupuesto anual de la Nación (Art. 6 del Decreto 111 de 1996), todos con perspectiva del año siguiente a su elaboración, salvo el plan financiero que por Ley 819 de 2003 forma parte del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para el caso del sistema de planeación nacional, el instrumento superior es el plan nacional de desarrollo a cuatro años (Ley 152 de 1994), seguido de los planes estratégicos sectoriales (por sector administrativo-cuatrienal) e institucionales (por entidad-cuatrienal), así como el plan de acción institucional (por entidad-anual). Por su parte, en materia presupuestal, el GN cuenta con otros dos instrumentos que surgieron en el marco del interés de profundizar el presupuesto, la sostenibilidad fiscal, responsabilidad y transparencia fiscal. Estos corresponden al Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), que es un instrumento con los resultados y objetivos de la política fiscal del país, proyectado a diez años; y el Marco de Gasto de Mediano

Plazo (MGMP), a 4 años, que articula la planeación fiscal antes mencionada con la programación presupuestal. La importancia de estos instrumentos reside en que permiten dar un marco de acción de las entidades sobre ingresos y gastos futuros, facilitando una planeación de objetivos y metas que supere el corto plazo y enfocando los esfuerzos hacia fines superiores.

**Tabla 1.** Comparativo de instrumentos de planeación y presupuestales UNAL y GN.

Ent.	Tipo	Instrumentos	Temporalidad del instrumento													
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		
Universidad Nacional	Planeación (Acuerdo 238 de 2017)	Plan Estratégico Institucional - hasta cuatro periodos rectorales.														
		Plan Global de Desarrollo - periodo rectoral.														
		Plan de Acción Institucional y Planes de Acción de Sedes - por vigencia.														
	Financieros (Acuerdo 153 de 2014)	Plan Financiero - no identificado.														
		Plan Operativo Inversiones - no identificado.														
		Plan de Inversiones pgd.														
		Presupuesto Anual.														

Ent.	Tipo	Instrumentos	Temporalidad del instrumento												
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
Entidades del Gobierno nacional	Planeación (Ley 152 de 1994)	Plan Nacional de Desarrollo - periodo de gobierno.													
		Plan Estratégico Sectorial - periodo de gobierno.													
		Plan Estratégico Institucional - periodo de gobierno.													
		Plan de Acción Institucional - anual.													
	Financieros (Decreto 111 de 1995, Decreto 4730 de 2005)	Plan Financiero.													
		Plan Operativo Anual de Inversiones.													
		Presupuesto General de la Nación.													
		Marco Fiscal de Mediano Plazo.													
		Marco de Gasto de Mediano Plazo.													

Fuente: Elaboración Nuestra GEF a partir Acuerdos 238 de 2017 y 153 de 2014; Ley 152 de 1994; Decreto 111 de 1995, Decreto 4730 de 2015.

Esta comparación permite visualizar la complejidad de hacerlos compatibles en el tiempo, pero también la oportunidad de la UNAL para revisar los periodos, procesos y actores que puedan facilitar su encañamiento en el proceso de planeación institucional. Sumado a lo anterior, resulta fundamental armonizar los ciclos de planeación y presupuesto considerando que son las etapas de programación/formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación las que permiten su despliegue en las acciones de la Universidad en el corto, mediano y largo plazo.

Al respecto, además de avanzar en su armonización formal, a la fecha se está trabajando en la identificación de aquellas prácticas que puedan optimizar algunos de estos procesos, instrumentos y relacionamiento de actores, asociados con la preparación y aprobación del proyecto anual de presupuesto; el alistamiento a la ejecución; los procesos de contratación; el seguimiento y monitoreo a

los instrumentos de planeación y financieros; basados en el hecho de que los sistemas de planeación y financiero no surgen como esquemas aislados, sino que deben ser armonizados para avanzar hacia su visión de futuro y sostenibilidad.

### *Sincerar el presupuesto UNAL*

La previsión realista de los ingresos y gastos es un factor fundamental para la preparación de un presupuesto creíble. Hacer una estimación confiable del tamaño de cada presupuesto específico, para este caso en particular, el presupuesto de cada sede y Unidad Especial, requiere información realista que alimente los procesos de preparación del presupuesto, sobre los resultados logrados y los desembolsos financieros.

Presupuestar sobre la base de información inadecuada bien sea porque se subestiman los ingresos y los gastos, o porque se sobrevaloran, genera inevitablemente la necesidad de modificaciones presupuestales que impactan la credibilidad del presupuesto. Resultan nocivas tanto las previsiones injustificadamente altas, como las previsiones inferiores a la capacidad recaudatoria y de gasto para el período fiscal. Las deficiencias en la información sobre la que se hace la programación presupuestal dan lugar ingresos y gastos no sometidos al examen del proceso presupuestario.

Se ha hecho recurrente que la composición y magnitud del presupuesto de la Universidad difieran considerablemente de lo previsto en la programación presupuestal y de lo aprobado por el Consejo Superior Universitario para cada vigencia. Las adiciones y reasignaciones entre rubros presupuestarios durante la ejecución del presupuesto producen una nueva composición del gasto. Así, como el presupuesto no corresponde a los resultados originalmente previstos, esto deriva en que el presupuesto resulta defectuoso para direccionar y garantizar la eficiencia del gasto. Cuando el presupuesto tiene baja credibilidad y que se ejecuta con la descoordinación de los actores que lo integran, se elevan las probabilidades que el gasto sea predominantemente ineficiente. Si pueden lograr modificacio-

nes con facilidad en la ejecución del presupuesto, tendrán incentivos para subestimar el ingreso y el gasto.

Las nuevas prácticas deberán ser más asociadas a evidencias que soporten las previsiones presupuestales. Para ello es positivo integrar información financiera, contable y de actividad litigiosa, entre otras que permitan sincerar el presupuesto de la Universidad. A la luz de una experiencia internacional se tomó como referente el ordenamiento jurídico francés que elevó la sinceridad presupuestaria a principio legal y constitucional. Con la ley orgánica del 1 de agosto de 2001, el sistema presupuestario francés redefinió la preparación y adopción de las leyes de presupuesto, con una estructura que dejó atrás la lógica administrativa de distribución de recursos entre los diferentes ministerios sectoriales. La ley orgánica exigió que el Gobierno francés preparara, para cada política, objetivos y que los integrara al proyecto de ley de presupuesto con una filosofía de resultados: se otorgan créditos para cumplir las políticas si se han identificado los resultados a alcanzar (Barque, 2012, p. 204).

La citada ley orgánica de 2001 de Francia. consagró la sinceridad presupuestaria en el Artículo 32: «las leyes de presupuesto presentan de manera sincera todos los ingresos y los gastos del Estado. Su sinceridad se evalúa mediante las informaciones disponibles y las previsiones que se pueden establecer con ellas» (Barque, 2012, p. 204). De esta manera, la sinceridad aparece como un verdadero principio presupuestario en el ordenamiento jurídico francés. Por lo tanto, si el presupuesto anual se integra con información errónea sobrevalorada o subestimada, o incompleta, se estaría frente a un presupuesto irreal y por tanto no sincero. Así las cosas, la sinceridad presupuestal demanda el cumplimiento de los principios presupuestales a lo largo del ciclo presupuestal.

Para la programación del presupuesto UNAL 2024 se estableció, como uno de sus lineamientos, el propósito de «sincerar el presupuesto de la Universidad» partiendo de sincerar el cumplimiento de los principios presupuestales, con los siguientes criterios:

### *Sincerar la anualidad*

Corresponde a la asunción de compromisos dentro de la respectiva vigencia fiscal que inicia el 1 de enero y finaliza el 31 de diciembre (Acuerdo 153 de 2014, Art. 11, literal a). En ese periodo sucederá la ejecución total del gasto que se presupueste, es decir, hasta la obligación que se causa por recibir a satisfacción los bienes y servicios objeto del compromiso.

### *Sincerar la programación integral*

Se requirió que la programación presupuestal contemplara simultáneamente los gastos de funcionamiento, de inversión y de servicio de la deuda que la Universidad demande para el cumplimiento de las funciones misionales que le han sido encomendadas a ejecutarse durante la vigencia fiscal correspondiente (Acuerdo 153 de 2014, Art. 11, literal i), entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2024.

### *Sincerar la preparación del proyecto de presupuesto de la vigencia 2024*

La preparación y elaboración del proyecto de presupuesto de la Universidad, se sujeta a la capacidad real y responsable para generar recursos, a las prioridades institucionales de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda conforme lo establecido en los instrumentos de planeación Plei 2034 y PGD 2022-2024, y a los principios presupuestales establecidos en el Acuerdo 153 de 2014. Así mismo para la programación se exigió información completa, precisa y oportuna que posibilitara una estimación cercana a la realidad y a las capacidades de las unidades académicas.

### *Sincerar la legalidad del presupuesto de gastos*

Se pidió al Nivel Nacional y a cada sede que incluyeran apropiaciones que correspondieran a gastos decretados conforme a la ley; gastos establecidos en las normas internas de la Universidad; apropiaciones destinadas a dar cumplimiento a su mandato misional y al plan global de desarrollo; créditos judicialmente reconocidos;



apropiaciones destinadas a dar cumplimiento a los proyectos de los fondos especiales (Acuerdo 153 de 2014, Art. 16).

### *Sincerar la prelación de gastos*

Se garantizaron en primera instancia las partidas para: servicio de la deuda; gastos de nómina y contribuciones parafiscales; servicios públicos domiciliarios; pensiones; transferencias de ley; sentencias judiciales y conciliaciones; servicios de aseo, vigilancia, seguros e impuestos, con el propósito de atender las funciones misionales de la Universidad y, luego, programar el resto de gastos para la operación; inversión; otras transferencias y finalmente los demás gastos definidos en la ley y los reglamentos (Acuerdo 153 de 2014, Art. 19, literales b y g).

### *Las adiciones como insumo para la programación presupuestal*

Se indicó que el ejercicio de programación del presupuesto 2024 debía incluir la totalidad de los ingresos y gastos que correspondan a la gestión planeada para el periodo fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre 2024, tomando en consideración las adiciones realizadas para incorporar ingresos corrientes o recursos del balance generados a partir de un mayor recaudo de ingresos corrientes, en que se incurrió en las vigencias fiscales anteriores. Con esto se tendría la expectativa realizable de que en la vigencia 2024 se disminuiría el trámite de adiciones al presupuesto y con ello lograr mejorar la predictibilidad y confiabilidad del presupuesto de la Universidad.

Para el efecto, tanto el nivel nacional como las sedes, facultades e institutos, analizaron las adiciones presupuestales aprobadas en las vigencias fiscales 2021, 2022 y lo corrido del 2023. Identificaron su origen, magnitud y composición, así como los principios, parámetros y criterios de la programación del presupuesto que modificaron, y la razón por la cual dichos ingresos y gastos no fueron incluidos en el proyecto de presupuesto respectivo. Para facilitar el ejercicio se recomendó clasificar las razones de la omisión en la programación del presupuesto, en dos grupos: las imprevisibles como

fluctuaciones fuertes de tipo de interés y tasa de cambio que afectaron las provisiones de los bienes y servicios; y las previsible, como la oferta de programas académicos, proyectos de investigación, proyectos de extensión y los gastos que éstos requieren para su normal operación.

Así mismo se instó a mejorar la identificación y definición de los bienes, obras y servicios que se adquirirán, de qué manera y cuándo, así como la estimación de los tiempos del proceso de contratación y cuándo se percibirán a satisfacción los bienes y servicios. Esta información mejora la certeza sobre cuáles gastos se podrían ejecutar con el recibo a satisfacción de los bienes y servicios antes del 31 de diciembre de la vigencia 2024, indispensable para contar con un presupuesto real, cuyas apropiaciones se puedan ejecutar entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2024.

#### *Nuevos gastos*

Para los nuevos gastos se solicitó a las unidades ejecutoras tener en cuenta la identificación de los nuevos ingresos, o las fuentes de ahorro que proyectaron gestionar para financiar su ejecución.

#### *Presupuesto de ingresos, fuentes y usos*

Se advirtió que los ingresos del Nivel Nacional y de las sedes debían ser proyectados con base en los conceptos del ingreso establecidos en el catálogo de clasificación presupuestal y de conformidad con la reglamentación vigente. Su proyección debió corresponder al periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de la vigencia fiscal 2024, indicando la base normativa que la justifica.

Sincerar la programación del presupuesto de ingresos y gastos, garantizará a la Universidad Nacional de Colombia, que su presupuesto para la vigencia fiscal 2024 se integrará por predicciones más completas y realistas de ingreso y gasto que las de vigencias anteriores, reduciendo tanto el número como el monto de las desviaciones de la ejecución presupuestal que se traducen en adiciones y traslados presupuestales, prácticas empleadas para resolver

eventos extraordinarios que contradicen la razonable capacidad de planear la gestión y resultados de las unidades de gestión que integran el presupuesto de la Universidad. En la medida en que se mejore la calidad de la información que soporte la programación presupuestal, se ganará en credibilidad del presupuesto, en beneficio de la transparencia y buen manejo de sus recursos.

### *Resultado*

La Universidad Nacional de Colombia tiene aprobado para la vigencia fiscal 2024 un presupuesto real y, por tanto, sincero. Los actores de la programación presupuestal de todas las sedes de la Universidad se comprometieron a programar con datos fiables, confiables y completos. Esto permitió avanzar en la construcción de un presupuesto más propicio para la eficiencia, transparencia y el buen manejo de los recursos. La sinceridad del presupuesto UNAL se interpretó como la voluntad de usar mejor la información disponible y las previsiones que se pueden establecer el ingreso y el gasto que se ejecutará entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2024 para garantizar integralmente la operación de la institución.

El proyecto de presupuesto anual de la Vigencia Fiscal 2024 que la rectora Dolly Montoya sometió a consideración del Consejo Superior Universitario, en sesión ordinaria del 7 de diciembre de 2023, fue aprobado por unanimidad, lo que es un respaldo pleno al sentido y materialidad del cambio hacia la sostenibilidad financiera de la Universidad a largo plazo. El presupuesto aprobado incluye disposiciones generales para facilitar mejores prácticas de ejecución del presupuesto en particular el cumplimiento de los principios de planificación, universalidad, anualidad, especialización, programación integral, unidad de caja y sostenibilidad financiera.

### *Marco de interpretación normativa del principio de anualidad presupuestal*

Por disposición del Artículo 69 de la Constitución, a las universidades estatales se les reconoce autonomía para darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos de acuerdo con la ley, y un

régimen propio. Así las cosas, la Constitución, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y los aspectos de la Ley orgánica de presupuesto que no vulneren su autonomía, conforman el marco que debe tomarse en consideración para efectos de la comprensión de los estatutos y demás reglas que adopten las Universidades estatales, para su manejo financiero y presupuestal.

#### Corte Constitucional C-220 de 1997:

La categoría entes universitarios autónomos creada por el legislador no fue incluida en el actual Estatuto Orgánico de Presupuesto, lo que no impide que el legislador, en desarrollo de las competencias que le son propias, pueda producir normas orgánicas de presupuesto aplicables a las universidades del Estado, siempre y cuando con sus decisiones no desvirtúe su condición de órganos autónomos dotados de esa condición por el constituyente. Mientras tanto, a las universidades del Estado les serán aplicables, en materia presupuestal, prioritariamente las disposiciones de la Ley 30 de 1992 y aquellas de la ley orgánica de presupuesto que no desvirtúen el núcleo esencial de su autonomía.

**Tabla 2. Corte Constitucional: evolución de la jurisprudencia sobre la autonomía universitaria.**

<b>CONSIDERANDOS DE LA SENTENCIA QUE DAN ALCANCE A LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA</b>		
<b>Considerando 1</b>	<b>Considerando 2</b>	<b>Considerando 3</b>
<b>C- 220 de 1997</b> El control de tutela que ejerce el Gobierno nacional sobre los establecimientos públicos vulnera la autonomía universitaria	El principio de autonomía no excluye a las universidades del Estado de las disposiciones constitucionales sobre presupuesto	Si régimen presupuestal es el ordenado por la Ley 30 de 1992, y aquellas del Estatuto Orgánico de Presupuesto que no vulneren el núcleo esencial de la autonomía del art. 69 de la Constitución
<b>C- 121 de 2003</b> Las universidades estatales por su carácter de entes autónomos no conforman ninguna de las ramas del poder ni pueden formar parte de la administración nacional	La vinculación de la UMNC y de las demás universidades estatales al MEN en lo referente a las políticas y la planeación del sector educativo, no es control de tutela	Estos establecimientos oficiales de educación superior son órganos del Estado que están en el deber de articular su actividad con las demás instituciones pública
<b>C- 1019 de 2012</b> La jurisprudencia de la Corte ha llenado de contenido y ha fijado los límites al principio de autonomía universitaria	La autonomía universitaria, se hace efectiva cuando se garantizan espacios en los que no haya cabida para las interferencias del poder público	La libertad de acción de las universidades puede limitarse por el legislador para hacer efectiva la función de control y vigilancia del Estado del servicio público de educación
<b>C- 127 de 2019</b> La autonomía universitaria tiene diversas connotaciones en los ámbitos académico, administrativo y presupuestal	Las universidades tienen la facultad de distribuir sus recursos según sus necesidades y prioridades, de manera autónoma	Cuando no sea posible la armonización entre la autonomía universitaria y el derecho a la educación, se debe privilegiar este último
<b>C- 346 de 2021</b> La autonomía no implica una independencia del gasto de los órganos autónomos respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento estatal	La autonomía presupuestal de las universidades públicas «no se extiende a recursos de origen impositivo», ya sean tributos del orden nacional o territorial a los que el legislador dio destinación	Los tributos creados para contribuir a la financiación de las universidades estatales tienen una destinación específica dispuesta por el Legislador
La CP y la jurisprudencia prohíben que los recursos que la Nación aporta al financiamiento de las universidades públicas sean apropiados dentro del presupuesto asignado para el MEN, mediante la ley anual de presupuesto	La ley anual de presupuesto debe prever los recursos que la Nación apropia a favor de las universidades oficiales, con la especificación del monto total que se destina para los rubros de funcionamiento e inversión de dichas instituciones	El Gobierno nacional debe detallar los recursos asignados a cada una de las universidades en un anexo del proyecto de presupuesto y que formará parte de la ley de apropiaciones

Fuente. Nuestra GEF, a partir de las sentencias citadas (2023).

En uso de su autonomía, la Universidad Nacional de Colombia, mediante el Acuerdo 153 de 2014 adoptó el régimen financiero que dotó de principios el proceso presupuestal: anualidad, continuidad, especialización, flexibilidad, inembargabilidad, legalidad, participación, planificación, programación integral, proyección presupuestal, racionalidad, equilibrio presupuestal y unidad de caja.

La completa y correcta aplicación de estos principios darían como resultado de conjunto una mejora a lo largo del ciclo presupuestal.

La base filosófica y conceptual del sistema presupuestal colombiano está constituida por principios que regulan la programación la ejecución el seguimiento del presupuesto público, es decir todo el ciclo presupuestal (Morales Domínguez, 2009, p. 45). Estos principios delimitan el proceso presupuestal en cada una de sus etapas, de forma que orientan a todos los actores que participan en este ciclo presupuestal, sobre los alcances y posibilidades que tienen frente a las decisiones que deben tomar en materia presupuestal. La aplicación de los principios no es discrecional, por el contrario, es determinante para legitimar el proceso presupuestal.

### *Sentido del cambio jurídico y normativo*

La autonomía universitaria ha sido utilizada como «patente de corso» para diseñar un modelo financiero disperso en unidades de negocios independientes, con tenencia de recursos a través de múltiples fondos, vigencias fiscales flexibles y manejo aislado de la información. Este modelo que dificulta la planeación financiera de la Universidad en el corto, mediano y largo plazo, actualmente se rige por el Acuerdo 153 de 2014 y sus modificaciones, sin conformidad plena con la Constitución, la Ley especial de las universidades públicas y las leyes orgánicas de presupuesto. Infortunadamente, como en ninguna de estas referencias normativas se regulan de manera expresa los aspectos presupuestales de las universidades públicas, en los últimos 26 años la Corte Constitucional ha tenido que precisar el alcance de cada una de ellas en esta materia.

Se puede afirmar que la Universidad debe adecuar en lo pertinente a lo establecido por la Constitución, las leyes orgánicas de presupuesto y sus decretos reglamentarios, siempre que no se vulnere su autonomía universitaria. Así, Principios del Sistema Presupuestal de origen constitucional como el de *anualidad*, que marcan la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre; o el de *universalidad*, que dispone que todos los gastos deben estar contenidos

en el presupuesto anual, al no vulnerar la autonomía universitaria, deben ser cumplidos por la Universidad.

Esto le implica a la Universidad ajustar la planeación de sus objetivos y metas conforme a la planeación de sus ingresos y gastos, de manera que pueda evaluar periódicamente sus resultados y realizar las correcciones de manera oportuna. Por lo mismo, se hace necesario revisar, entre otros, los mecanismos presupuestales relacionados con: a) las modificaciones del presupuesto anual; y b) la anualidad en el sentido de ajustar a su concepto técnico las reservas presupuestales, las cuentas por pagar y las vigencias futuras.

El principio de *unidad de caja*, que proviene de Ley orgánica presupuestal, tampoco vulnera la autonomía universitaria; por el contrario, le permite organizar de manera eficiente y segura los recursos públicos, generando valor a favor de la Universidad, puesto que permite con una bolsa común atender los requerimientos y exigibilidades de pagos y al mismo tiempo, generar mejores rendimientos al poder contar con portafolios de inversiones. Para este fin, es necesario el uso de una programación de caja donde se relacionen todos los pagos que se deben realizar durante cada mes de la vigencia fiscal y el registro efectivo de ingresos a caja, lo que visualiza los excedentes de liquidez de la tesorería susceptibles de ser invertidos.

De manera macro, y con un horizonte más extenso, en las normas orgánicas de presupuesto se han adoptado buenas prácticas internacionales como la de contar con una instancia técnica con capacidad de analizar datos financieros en el corto, mediano y largo plazo, que podría lograrse en la Universidad dotando de un equipo de soporte al Comité Nacional Financiero de la Universidad y encargándolo del seguimiento y control de las finanzas. En complemento, la norma orgánica ha regulado dos instrumentos: un marco fiscal de mediano plazo y un marco de gasto de mediano plazo, que consolidan información de manera integral. Se considera prudente y necesario fortalecer las finanzas de la Universidad haciendo uso de estas buenas prácticas, que conectarían y harían financieramente viables los instrumentos de planeación de la

Universidad, en especial el Plan Estratégico Institucional de doce años y el Plan Global de Desarrollo de tres años.

Lo anterior conecta con el principio constitucional de sostenibilidad fiscal, puesto que el propósito misional de la Universidad de poder brindar educación superior de calidad en igualdad de condiciones a todos los habitantes de la Nación se dificulta si las finanzas de la Universidad no son gestionadas de manera adecuada. Como quiera que los recursos obtenidos y las potenciales fuentes de ingresos deben propender por cerrar las brechas entre las sedes de la universidad, es decir entre los estudiantes, profesores y el personal administrativo, de mantenerse la actual fragmentación presupuestal, a su vez dispersa entre sedes y facultades como ya fuera señalado, dificultan el cumplimiento de este propósito.

### *Avances en la construcción del Plan Financiero de Largo Plazo UNAL*

En 2023 se inició la construcción del método de análisis de operaciones efectivas de caja que facilite integrar información de las estadísticas financieras para estimar tanto el déficit corriente, como el déficit total y el financiamiento. Se está avanzando en el análisis detallado de la estructura del ingreso y del gasto, en la construcción de los indicadores cualitativos y cuantitativos para consolidar el análisis de la estructura financiera de la Universidad y proyectar el comportamiento futuro de sus finanzas.

**Tabla 3. Insumos: análisis histórico (2000-2023).**

Presupuestal	Tesorería	Contable
1. Resultados presupuestales: por empresa de movimiento / consolidadoras y agregado.	1. Macroproceso recaudo por empresa de movimiento (pedir las de consolidación) (Estacionalidad del recaudo).	
2. Balance financiero	2. Macroproceso de pagos empresa de movimiento (incluidas las de consolidación) (estacionalidad de pagos).	1. Evaluar los estados financieros desde la estructura del activo, el pasivo, el patrimonio, el estado de resultados.



Presupuestal	Tesorería	Contable
3. Fuentes y usos presupuestal	3. Macroproceso de administración de liquidez (convenios de recaudo + PAC + mesa de dinero).	
4.** Identificar situaciones de balance (superávit - equilibrio - déficit).	4. Macroproceso de información.	
5. Determinar el costo fiscal de los beneficios en matrícula.	Construir el cierre fiscal-	2. Gestión de políticas contables.
6. Requerimiento al máximo nivel de detalle y por empresa de movimiento.	Empresa de Movimiento (pedir las de consolidación)-	
7. En ingresos: presupuesto inicial + definitivo + recaudo (CSF y SSF).	Saldos por cuenta bancaria-	
8. Gastos: Presupuesto Inicial + Definitivo + Compromiso + Obligaciones y pagos.	*Transferencias entre cuentas bancarias (pagadoras).	3. Evaluación de centros de costos.
9. Cuentas por pagar.	Inversiones temporales	
10. Reservas presupuestales.	Encargos fiduciarios + patrimonios autónomos.	
11.* Vigencias Futuras.	Recursos de terceros.	
12. Contingencias.	Construir OPEC (Operaciones Efectivas de Caja).	

Fuente. Gerencia Nacional Financiera y Administrativa (Nuestra GEF), 2023.

Para el estudio se requirió la información que permita determinar la sostenibilidad financiera de la Universidad Nacional en un contexto histórico de 23 años, es decir, entre las vigencias 2000 a 2023, mediante análisis descriptivo y de diagnóstico, para establecer qué ocurrió y por qué ocurrió.

La evaluación histórica de los componentes de presupuesto, tesorería y contable, deberán permitir la realización de las proyecciones sustentadas para las vigencias 2024 a 2034, aplicando métodos de análisis predictivo (¿qué puede pasar?) y prescriptivo (¿qué acciones se deben tomar?), entre otros modelos, para los aspectos que se muestran en la siguiente tabla.

**Tabla 4.** Resultados de proyecciones (2024-2034).

<b>Resultados: proyecciones</b>
<b>2024*** - 2034</b>
<b>Financiero</b>
1. Plan financiero.
2. Análisis de los pasivos contingentes.
3. Análisis de los actos administrativos que crean gasto (compromisos de VIG. Futuras + otros).
4. Impacto fiscal de los beneficios en matrículas y otros ingresos.
5. Impacto de la situación de las entidades asociadas (el Hospital Universitario Nacional + ILP UNAL).
6. Impacto del pasivo pensional.
7. Supuestos de escenario A.
8. Supuestos de escenario B.
9. Supuestos de escenario C.
10. Formular plan del PAC.
*** Análisis cognitivo (implementar solución adecuada para la problemática) información no estructurada.

Fuente: Gerencia Nacional Financiera y Administrativa (Nuestra GEF), 2023.

En desarrollo de estas actividades se ha constatado una vez más, que la Universidad Nacional de Colombia, al contar con varios sistemas de información, sin perjuicio de su funcionalidad y objetivo definido para cada proceso, tales como el BPUN, Hermes, SIA, Admisiones, SIBU, SARA, entre otros, no son interoperables con el sistema de información financiera QUIPU. Esto implica restricciones de acceso a la información, duplicidades de procesos y el consecuente desgaste de recursos humanos y financieros para la utilización de la data. El amplio y fragmentado directorio de las distintas aplicaciones de apoyo a la gestión administrativa y financiera de la UNAL, se lista en el siguiente gráfico.

Proceso	Nombre del Sistema	Área Funcional Responsable
<b>Procesos Estratégicos</b>		
Direccionamiento Institucional	BPUN; Donaciones; Votación y Consula Electrónica, SNIES	Dirección Nacional de Planeación y Estadística
Desarrollo Organizacional	SESUITE	Vicerrectoría General
Relaciones Institucionales	ORI	Dirección Nacional de Relaciones Exteriores
Comunicaciones	Portal UNAL	Unidad de Medios de Comunicación UNIMEDIOS

Proceso	Nombre del Sistema	Área Funcional Responsable
<b>Procesos Apoyo</b>		
Bienestar Universitario	SIBU	Dirección Nacional de Bienestar Universitario
Gestión de Talento Humano	SARA	Dirección Nacional de Personal Académico y Administrativo
Gestión de Recursos y Servicios Bibliotecarios	Aleph	Dirección Nacional de Bibliotecas
Gestión Administrativa y Financiera	QUIPU	Financiera y Administrativa
Gestión Jurídica	Régimen Legal	Secretaría General
Bienestar Universitario	SIBU	Dirección Nacional de Bienestar Universitario

Proceso	Nombre del Sistema	Área Funcional Responsable
<b>Procesos Misionales</b>		
Ingestigación y Creación	Hermes - Investogación	Dirección Nacional de Investigación y Laboratorios
Extensión	Hermes - Extensión	Dirección Nacional de Extension, Innovación y Propiedad Intelectual
Formación	SIA; Indicadores, Spadies, Ecaes, Convocatorias	Dirección Nacional de Información Académica
Formación	Admisiones	Dirección Nacional de Admisiones
Formación	Egresados seguimiento	Coordinación del programa de egresados
Formación	Edificando	Vicerrectoría Académica

Proceso	Nombre del Sistema	Área Funcional Responsable
<b>Procesos Especiales</b>		
Seguridad social en salud	SIS	Unidad de Servicios de Salud - UNISALUD

Proceso	Nombre del Sistema	Área Funcional Responsable
<b>Procesos de Evaluación</b>		
Evaluación, Medición, Control y seguimiento	ONCI	Oficinas Nacionales de Control Interno

**Figura 4. Directorio de Sistemas de Información.**

Fuente. UNAL <https://dntic.unal.edu.co/index.php/dntic/sim>

Referido a la gestión financiera, la UNAL cuenta con el Sistema QUIPU, aplicativo implementado en el 2000, cuya robusta arquitectura cliente-servidor hoy enfrenta una crítica obsolescencia tecnológica. No obstante encontrarse en la nube, más que desarrollos del QUIPU en función de nuevos requerimientos funcionales, lo que urge es su sustitución; sólo así se podrá responder a las dinámicas de interoperabilidad, consultas, reportes y la implementación debida de componentes como el Catálogo de Clasificación Presupuestal (CCP) aplicado a la UNAL, el Plan Financiero de largo plazo, el Marco de Ingresos y Gastos de Mediano Plazo, el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC) y el Plan de Adquisiciones, entre otros instrumentos requeridos para la gestión.



# Conclusiones

TAL Y COMO AQUÍ SE HA DESCRITO y evidenciado, la Universidad continúa con prácticas presupuestales que responden más a las características del diseño institucional que tenía el sector público colombiano para el manejo de los recursos públicos en Colombia en la década del 70 del siglo pasado, anteriores a la entrada en rigor de la autonomía universitaria otorgada por la Constitución Política de 1991.

La Universidad se distanció de la curva de aprendizaje recorrida por el resto de los ejecutores de recursos públicos en el país quienes avanzaron hacia prácticas que transitaron del equilibrio presupuestal numérico y de corto plazo, hacia prácticas y reglas más afines con la sostenibilidad financiera de mediano y largo plazo.

El Estatuto de Presupuesto de la Universidad (Acuerdo 153 de 2014) mantiene el principio del equilibrio presupuestal, pero no cuenta con elementos para contener el desequilibrio de las finanzas, adolece de instrumentos que consoliden la información relevante para anticiparse al cuánto general cuesta la misionalidad (real comportamiento y tendencia del ingreso, condiciones estructurales de la composición y magnitud del gasto, endeudamiento, pasivos exigibles, pasivos contingentes, gasto en matrículas y otros derechos académicos, riesgos financieros, entre otros aspectos financieros). De no modificarse y actualizarse el Estatuto, siempre se tendrán márgenes de error y riesgos en la toma de decisiones financieras.

Las prácticas de la anualidad y el equilibrio del proceso presupuestal que se aplica en la UNAL tienen amplia correspondencia con las normas orgánicas anteriores a la Constitución de 1991. Este es el caso de: la prolongación del ejercicio fiscal los primeros meses de la vigencia fiscal siguiente; el principio del equilibrio presupuestal; el

alcance del principio de anualidad presupuestal para la causación del gasto con ejecución que puede superar la anualidad; el uso amplio de las reservas presupuestales y reservas de caja para los compromisos en ejecución al fenecimiento de la vigencia del presupuesto; las recurrentes adiciones presupuestales; el sistema presupuestal limitado a la anualidad sin marcos de mediano y largo plazo, así como la ausencia de principios que apunten explícitamente a la sostenibilidad y estabilidad financiera.

Resulta incierto el tamaño del ingreso que la Universidad requiere para cumplir en condiciones óptimas su misión, para lograr los objetivos de su planeación estratégica y para atender todas las obligaciones adquiridas. Es pertinente y necesario diseñar estímulos adecuados para que las decisiones de ingreso y gasto tiendan a la sostenibilidad de las finanzas. En este camino es relevante evaluar y modificar las reglas de recursos propios de la Universidad, específicamente el caso de las matrículas, derechos académicos, tasas por prestación de servicios, entre otros, para que coincida el ingreso, con los impactos sobre el comportamiento del recaudo de dichas fuentes y los resultados del gasto que se financie con estas. Esto implica, también, una revisión de la estructura de delegaciones de ordenación, autorización y ejecución de ingresos y gastos.

Se requiere que a la par con el cumplimiento del principio de anualidad presupuestal se realice la transformación en las prácticas de la contratación, en lo referido a la cláusula de duración para contratos que se ejecutarían en su totalidad con cargo al presupuesto de la vigencia. La cláusula de duración de los contratos deberá ajustarse al periodo fiscal, es decir que podrán durar máximo hasta el 31 de diciembre del año en que se perfecciona el compromiso. Para aquellos contratos cuya ejecución requiera una duración mayor al 31 de diciembre se requerirá en trámite de autorización de vigencia futura.

Es necesaria la adecuada planeación del contrato, con los tiempos y fases de la etapa de selección objetiva del contratista, perfeccionamiento del contrato, ejecución, seguimiento y liquidación, para poder garantizar que cuando inicie la etapa de selección del contratista se cuenta con las partidas presupuestales que se

requieren para adquirir un compromiso en la vigencia en curso, o las autorizaciones de vigencias futuras en caso de ser necesario.

El factor diferenciador del plan financiero de largo plazo, respecto de los otros instrumentos del sistema presupuestal, es la previsión de futuros ingresos (el cuánto general del ingreso de la Universidad) y la evaluación de la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas de la UNAL. Este instrumento tendrá mayor capacidad de determinar el cuánto cuesta la misionalidad si tiene cobertura integral de todos los actores de ingreso-gasto de la Universidad Nacional de Colombia, con carácter misional y no misional, de administración central o modalidad descentralizada.

Es prioritario adecuar las reglas del régimen presupuestal a los objetivos de sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo, y corregir prácticas que favorecen el crecimiento del rezago presupuestal como son: a) la prolongación del ejercicio fiscal los primeros meses de la vigencia fiscal siguiente; b) el principio del equilibrio presupuestal asociado a plazos menores a la vigencia fiscal; c) la planeación del gasto con afectación presupuestal para la anualidad, que su ejecución va a superar la vigencia fiscal sin la autorización de la vigencia futura correspondiente; d) el uso amplio de las reservas presupuestales para los compromisos en ejecución al fenecimiento de la vigencia del presupuesto y que no corresponden a eventos excepcionales; e) las recurrentes adiciones presupuestales; f) la ausencia de principios que apunten explícitamente a la sostenibilidad y estabilidad financiera.

Es importante fortalecer la información de costos y facilitar el acceso a ésta por todos los tomadores de decisiones para apoyar la mejora continua de la calidad del gasto de la Universidad. La UNAL requiere transformar el control del gasto, hacia un control dirigido a los objetivos y metas de la planeación estratégica y rectoral, con el diseño de un sistema de monitoreo y evaluación enfocado a resultados, que valore el desempeño de los ejecutores del presupuesto y su aporte al logro de las prioridades estratégicas y sirva como criterio para la asignación eficiente de los recursos. Finalmente,

también es fundamental reenfocar la rendición de cuentas articulando el presupuesto y la ejecución de recursos, con los resultados e impactos alcanzados, que a su vez alimenten la evaluación del desempeño de las unidades de gestión que integran el presupuesto de la Universidad.



# Referencias

- Barque, F. (mayo-agosto de 2012). El principio de la sinceridad presupuestaria en Francia. De la esperanza al desengaño. *Revista Española de Derecho Constitucional* (95), 203-214.
- Corte Constitucional. (1993). Sentencia C-337 de 1993. Bogotá, Colombia. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-337-93.htm>
- Currie, L. (1988). *Administración Pública en Colombia*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- ILPES, CEPAL, GTZ. (2006). *Presupuestar en Colombia: buscando la gobernabilidad fiscal a través del presupuesto*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7317/S2006625.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Máttar, J., & Cuervo, L. M. (2017). *Planificación para el Desarrollo en América Latina y el Caribe. Enfoques, experiencias y perspectivas*. (Vol. Libros de la CEPAL). Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Obtenido de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42139/10/S1700693\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42139/10/S1700693_es.pdf)
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2018). *Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano*. Bogotá, Colombia: MHCP. Obtenido de [www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co)
- Mockus, A. (2004). Modernización del presupuesto, evaluación y calidad del gasto público. En DNP, Banco Mundial, BID, ¿Por qué evaluar el gasto público? (págs. 51 - 67). Bogotá: DNP.

- Morales Domínguez, D. F. (2012). La Gestión del Presupuesto Público Colombiano. Bogotá, Colombia.
- Morales Domínguez, D. F. (2016). La gestión del presupuesto público colombiano. Bogotá: Papiro.
- Ortega, D., Penfold, M., & Sanguinetti, P. (2012). El proceso presupuestario y la conexión entre ingresos y gastos. En B. d. CAF, Finanzas públicas para el desarrollo. Fortaleciendo la conexión entre ingresos y gastos. (págs. 269- 295). Bogotá. Obtenido de ISSN: 980-6810-01-5
- Rentería, C. (2004). Evaluación y reforma al estatuto orgánico del presupuesto. En B. M. DNP, ¿Po qué evaluar el gasto público? (págs. 137 - 148). Bogotá: DNP.