Boletín No 5: Serie sobre los derechos económicos, sociales y culturales

Ganadores y perdedores de la aprobación del Presupuesto General de la Nación

La segura sanción del Presupuesto General de la Nación (PGN) para 2010 por el Gobierno nacional dejará entre sus ganadores al sector de seguridad y defensa, al polémico programa de Agro Ingreso Seguro (AIS) y al referendo de reelección presidencial; y entre sus perdedores, entre otros, estará la financiación de la atención a la población internamente desplazada y de la educación superior pública.

1. Los ganadores de la aprobación del Presupuesto General de la Nación para el 2010

Conforme al tradicional "pulso de fuerzas" entre sectores del Estado por hacerse a una mayor proporción de recursos públicos que supone el proceso de aprobación legislativa del Presupuesto General de la Nación (PGN), los ganadores terminaron siendo un poco los mismos de siempre. Así, dentro de los sectores ganadores conviene hacer referencia a uno en particular: seguridad y defensa[1]:

> *"En materia de defensa y seguridad democrática para la vigencia fiscal 2010, el PGN tiene como objetivo obtener resultados en la política social, desplazamiento forzado, derechos humanos y reconciliación. Para esto se destinaron $2,4 billones –es decir, el 84,3% del presupuesto– para la consolidación de la política de seguridad democrática.*

[1] El gasto militar en Colombia ha aumentado de forma sostenida desde 1991, llegando en la actualidad a estar cerca del 6.5% del PIB. José Fernando Isaza Delgado y Diógenes Campos Romero, *Algunas consideraciones cuantitativas sobre la evolución reciente del conflicto armado*, Bogotá, diciembre de 2007, disponible en http://www.dhcolombia.info/IMG/pdf_ConflictoColombiano.pdf.

Personería jurídica: resolución 1060, Agosto de 1988, Alcaldía Mayor de Bogotá
Calle 72 No. 12- 65 Piso 7 Tel: (571) 3768200 - 3434710 Fax: (571) 3768230
E-mail: ccj@col.net.co Apartado Aéreo 58533 Bogotá, Colombia

En este mismo sentido, el proyecto indica que los recursos asignados para 2010, permitirán alistar el 70% de las fragatas y unidades a flote con recursos por $387,2 mil millones; el 70% de las aeronaves con recursos por $257,7 mil millones; construir 41 nuevas instalaciones de policía y poner en funcionamiento 30 nuevos servicios de policía en el territorio nacional, para lo que se destinan $96,7 mil millones. Asimismo, se busca beneficiar a las familias con el programa de familias guardabosques, con recursos por $80.000 millones, y erradicar manualmente 18.000 hectáreas de cultivos ilícitos con recursos por $33 mil millones"[2].

De esta manera, el sector seguridad y defensa contará el próximo año con recursos por 20,9 billones de pesos, vale decir, diez veces el presupuesto de la educación superior, que tendrá en 2010 una asignación equivalente a 2,29 billones de pesos.

Otro de los ganadores del presupuesto fue el polémico programa de Agro Ingreso Seguro (AIS), que mantuvo su financiación pese a las denuncias de favorecimiento a familias acaudaladas de terratenientes y aportantes a las campañas del Presidente Uribe:

"Una de las preguntas que hicieron los congresistas al ministro de Hacienda, Óscar Iván Zuluaga, fue: ¿Y al Agro Ingreso Seguro (AIS) cuánta plata se le destina? Muchos esperaban que el funcionario dijera que se había reducido o que no había. Sin embargo, hubo una respuesta concreta: '490.000 millones de pesos, que ha sido el promedio desde que inició el programa'"[3].

[2] Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, Observatorio Legislativo, Boletín No. 141, Presupuesto General de la Nación (PGN) 2010, octubre de 2009, Bogotá.
[3] "Los ganadores del presupuesto", Diario *El Tiempo*, 22 de octubre de 2009, versión electrónica.

Incluso, no sólo se mantiene el nivel de recursos destinado a este programa sino que, entre la presentación del proyecto de ley de presupuesto en el Congreso y su aprobación final, fue aprobada una jugosa adición por 108.500 millones de pesos para el Ministerio de Agricultura, para profundizar la "política agraria" de la actual administración nacional[4].

Por último, hay otro gran ganador con la aprobación del PGN: el referendo de reelección presidencial. En efecto, en el texto del presupuesto se aprobó un "mico" que, como advirtieron varios analistas, debería estar en una ley estatutaria electoral y no en la ley de presupuesto[5]. En la norma aprobada se establece que el Registrador Nacional podrá cancelar las cédulas de las personas fallecidas *"previa confrontación con la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en los casos que exista certeza del fallecimiento"*[6]. Lo anterior responde al interés manifiesto del Gobierno nacional por acelerar la depuración del censo electoral, con la consecuente reducción del caudal de votantes necesario para la aprobación de los referendos que están en trámite, entre ellos, el de la reelección presidencial[7].

2. Recortes a la atención de la población internamente desplazada

[4] "Los ganadores del presupuesto", Diario *El Tiempo*, 22 de octubre de 2009, versión electrónica.

[5] "Habrá más plata para universidades", Diario *El Tiempo*, 21 de octubre de 2009, versión electrónica.

[6] "Así mismo, el Registrador Nacional del Estado Civil podrá cancelar las cédulas de ciudadanía correspondientes a personas fallecidas, previa confrontación de las bases de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en los casos en que exista certeza del fallecimiento de una persona de acuerdo con los registros, archivos y bases de datos de los centros de inhumación, de Hospitales, Funerarias, Clínicas, Secretarías de Salud, Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, los cuales tendrán para estos efectos, valor de plena prueba". Artículo 84 del Texto aprobado definitivo en primer debate en sesiones conjuntas de las comisiones económicas Terceras y Cuartas del Honorable Senado de la República y de la Honorable Cámara de Representantes, al proyecto de ley 076 de 2009 Cámara y 048 de 2009 Senado, "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2010". *Gaceta del Congreso* No. 1027, Bogotá, octubre 13 de 2009.

[7] Según el Instituto de Ciencia Política se aprobaron 28.175 millones de pesos para tal depuración en el presupuesto de 2010. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, Observatorio Legislativo, Boletín No. 141, Presupuesto General de la Nación (PGN) 2010, octubre de 2009, Bogotá.

Tan sólo nueve días después de la aprobación del PGN 2010, la Corte Constitucional alertó acerca del escaso crecimiento e incluso en algunos rubros del drástico recorte de los recursos estatales destinados a la atención de la población internamente desplazada:

> *"En lo que concierne al tema específico del presupuesto de inversión de la Nación orientado a la atención a la población desplazada, la Corte concluye que los recursos destinados para el subsector de prevención son escasos, si se tiene en cuenta el incremento ostensible que ha tenido el fenómeno del desplazamiento forzado en los últimos años. En ese orden de ideas, el rubro encaminado a la atención humanitaria de emergencia también debería haberse ampliado considerablemente; sin embargo, el mismo reporta un débil incremento para el próximo año de $13.526 millones. De igual manera, los recursos para atención psicosocial, vivienda urbana, infraestructura educativa, tierras, capacitación laboral y vivienda rural no han sufrido modificaciones importantes en el proyecto de ley de presupuesto para 2010. Cabe resaltar que en 2009 la partida presupuestal para generación de ingreso rural y urbano fue de $100.000 millones y en 2010 se han asignado $40.000 millones, esto se traduce en una reducción del 60% de recursos, siendo que se trata de, sino el más importante, uno de los lineamientos de política pública substanciales para lograr soluciones duraderas, la estabilización socioeconómica de la población desplazada y la superación del estado de cosas inconstitucional"*[8].

Conforme a lo anterior, la Corte Constitucional ordenó al Ministerio del Interior y de Justicia, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y al Director del Departamento Nacional de Planeación (DNP), que garanticen la incorporación de las partidas y asignaciones presupuestales necesarias y suficientes en el

[8] Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento, Auto 314 de 2009, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva. "Son insuficientes los recursos para atender desplazados en 2010, advierte Corte Constitucional", Diario *El Tiempo*, 18 de noviembre de 2009, versión electrónica.

Presupuesto General de la Nación 2010 ("y en adelante"), con el fin de garantizar la prevención del desplazamiento forzado, la atención integral a la población desplazada, y el goce efectivo de derechos de las víctimas del desplazamiento forzado, hasta superar el estado de cosas inconstitucional. Así mismo, consciente de la importancia del proceso de aprobación del PGN en la asignación de los recursos necesarios para garantizar el restablecimiento de los derechos de las personas internamente desplazadas, la Corte dispone hacia el futuro:

> *"El Ministerio del Interior y de Justicia y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberán presentar información a la Corte Constitucional, durante el proceso de debate y aprobación del Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, y una vez aprobado el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, de conformidad con lo ordenado en el Auto 08 de 2009. Así mismo, estas entidades del gobierno nacional deberán presentar esta información sobre el presupuesto destinado y ejecutado por el Gobierno Nacional para la atención integral de la población desplazada, en las Sesiones Técnicas Regionales convocadas mediante esta providencia"*[9].

3. Educación superior pública: perdedora en el PGN 2010

En cuanto a educación superior pública, y ante las demandas de las universidades estatales, el Congreso aprobó una partida dentro del PGN por 160.000 millones de pesos para el próximo año, que el Gobierno nacional ha pretendido presentar como la solución a los faltantes de recursos que tienen estos establecimientos

[9] Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento, Auto 314 de 2009, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva. La respuesta del Gobierno nacional ante el auto de la Corte Constitucional no se hizo esperar: "el presupuesto 2010 cumple con las necesidades de recursos definidas en la reformulación de las políticas de vivienda, tierras, generación de ingresos y atención humanitaria y de emergencia, en concordancia con los lineamientos definidos en el marco del Auto 008 de 2009 de la Corte Constitucional". Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Presidencia de la República, Acción Social y DNP, Boletín de prensa: "El Gobierno Nacional tiene un compromiso con la atención a la población desplazada", Bogotá, 18 de noviembre de 2009, disponible en http://www.minhacienda.gov.co/MinHacienda.

educativos[10]. No obstante, como se verá a continuación, esta partida no resuelve los problemas estructurales que enfrenta la financiación de la educación superior pública luego de la aprobación de la ley 30 de 1992 (que vinculó el crecimiento de sus recursos al Índice de Precios al Consumidor), mucho menos si se tiene en cuenta que los dineros aprobados no serán administrados por las universidades y difícilmente llegarán a estas.

El reclamo de la universidades públicas es este: mientras que ellas han aumentado la cobertura y la calidad de la formación y la investigación (con el incremento en los gastos que eso supone), los recursos fueron prácticamente congelados desde la aprobación de la ley 30 de 1992.

En cuanto a lo primero las cifras no dan lugar a dudas:

- Según información del ICFES, entre 1992 y 2007 los estudiantes matriculados en universidades públicas pasaron de 200.000 (el 33% del total de los estudiantes universitarios) a 494.937, equivalentes al 55% del total de la matrícula universitaria nacional.
- El 88% de los cupos creados en educación superior después de 2000 corresponde a universidades públicas y tan sólo el restante 12% a las privadas[11].
- Entre 2003 y 2007, según cifras del Ministerio de Educación Nacional, la oferta de programas en universidades públicas creció un 157% en pregrado (pasando de 1.233 a 3.173 programas) y 17% en posgrado (de 777 a 911 en 2007)

[10] La posición del Gobierno nacional ante las demandas de las universidades públicas en materia de financiación puede verse en una columna de la Ministra de Educación Nacional Cecilia María Vélez White. "Financiación de universidades públicas, un debate necesario", Cecilia María Vélez White, Diario *El Tiempo*, 7 de noviembre de 2009. La posición gubernamental acerca del conjunto del presupuesto 2010 se encuentra en el comunicado de prensa del Ministerio de Hacienda al respecto. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Comunicado de Prensa 042: "Presupuesto 2010: Sostenibilidad de la inversión en medio de la crisis", Bogotá, 29 de julio de 2009.

[11] "Presupuesto para la educación superior pública se queda corto", Diario *El Tiempo*, 16 de octubre de 2009, versión electrónica.

- En materia de cualificación de los docentes también avanzaron las universidades públicas en el mismo período, con un crecimiento del 47,6% del número de profesores con título de doctorado (855 en 2003 y 1.233 en 2007). Lo anterior supone una mejora en el nivel de la formación e investigación, pero al mismo tiempo un incremento en los gastos de funcionamiento asociados a la nómina, de conformidad con el decreto 1444 de 1992 que contempló el reconocimiento de los méritos académicos a los profesores.
- Así mismo, las universidades públicas le han apostado a fortalecer la investigación, y entre 2003 y 2007 registran un incremento de 11,2% en el número de grupos de investigación activos (pasando de 1.505 a 1.674 en este período).
- En términos de infraestructura física, las universidades estatales aumentaron su planta en un 17% en los últimos 5 años (de 2.178.000 m2 llegaron a 2.522.000 m2)[12].

No obstante lo anterior, los recursos de las universidades públicas se han mantenido congelados en las últimas dos décadas, incluso con una marcada tendencia a su reducción. Al respecto, un informe de la Contraloría General de la República señala que el Estado le trasfiere actualmente a la educación superior pública 1,6 billones de pesos (a precios de 2009), mientras que en el año 2000 trasladaba 1,73 billones de pesos. Así, la Contraloría advierte que mientras Colombia destina cerca del 0,4% de su Producto Interno Bruto (PIB) a la educación superior pública, otros países de la región trasfieren el doble o casi el triple (Brasil y Argentina trasfieren el 0,8% y México un 1% de su PIB). Conforme a

[12] Ver "Sombrío panorama para las universidades públicas", *UN Periódico*, 8 de noviembre de 2009, pág. 20. Esta situación es en general confirmada por un estudio de la Contraloría General de la República: "Un reciente informe de la Contraloría General soporta esta alarma disparada por los rectores. De acuerdo con el ente de control, las universidades públicas han creado desde el 2000 unos 484.000 nuevos cupos de educación superior, el 88 por ciento del total generado por todo el sector. En casi diez años, el sistema universitario público pasó de contar con el 33 por ciento de los estudiantes matriculados del país al 55 por ciento. La Contraloría, así mismo, reporta un incremento del número de profesores con doctorados y de los grupos de investigación acreditados". "Desfase universitario", Diario *El Tiempo,* 20 de octubre de 2009, versión electrónica.

lo anterior, ante la aprobación del PGN 2010, el Contralor advirtió que se está "asistiendo a un desfinanciamiento progresivo" de las universidades estatales[13].

Ante esta situación, el Gobierno nacional y el Congreso de la República dicen haber ofrecido una solución al menos coyuntural mediante la inclusión en el PGN 2010 de una partida por 160.000 millones de pesos. Además de no resolver el problema estructural, la partida incluida en el PGN ni siquiera llegará completamente a las universidades estatales y constituyó una fórmula para eludir el debate de fondo sobre la financiación de la educación superior pública:

> *"De los 160.000 millones de pesos aprobados, 70.000 millones son para un fondo en el ICETEX para incremento de la cobertura, de acuerdo a los criterios que fije el Ministerio de Educación Nacional; 30.000 millones son para investigación a través de convocatorias efectuadas por Colciencias [en la distribución de estas dos partidas también participarán las universidades privadas]; 42.000 millones corresponden al 2 por ciento que venía descontándose del presupuesto de las universidades para hacer transferencia al ICFES, y que ahora pueden regresar a las universidades para el fomento de la educación superior sin que se tenga claro el mecanismo de distribución, y 18.000 millones corresponden al descuento para los sufragantes del 10 por ciento sobre las matriculas del año 2009, haciendo claridad en que la ley es del año 2003 y en este presupuesto se compensa sólo el último año [por este concepto el Estado le debe a las universidades cerca de 55.000 millones]"*[14].

Conforme a todo lo anterior, mientras el país destina cerca de un 6,5% del PIB al sector de seguridad y defensa, los recursos para la educación superior pública se mantendrán en niveles cercanos al 0,4% del PIB; se insiste en costear Agro Ingreso Seguro pero se desfinancian en un 60% los programas para la generación

[13] "Presupuesto para la educación superior pública se queda corto", Diario *El tiempo*, 16 de octubre de 2009, versión electrónica.
[14] "Sombrío panorama para las universidades públicas", *UN Periódico*, 8 de noviembre de 2009, pág. 20.

de ingresos de la población internamente desplazada, como alertó la Corte Constitucional; y se aprueban recursos para la depuración del censo electoral, con la consecuente reducción del caudal de votantes necesario para la aprobación de los referendos que están en trámite.

Para mayor información, contactar a: *Felipe Galvis Castro, Investigador en derechos económicos, sociales y culturales CCJ (Tel. 7449333, ext. 129),*

Bogotá, 22 de diciembre de 2009.