

## Financiación de la Educación Superior en Colombia

Documento preparado por los integrantes de la Mesa Financiación de la Educación Superior, en el marco de la Asamblea de Profesores de la Universidad Industrial de Santander (UIS). Se presentan cuatro secciones: i) Breve síntesis del contexto general de financiación; ii) Información preliminar del crecimiento de la UIS; iii) Perspectivas generales; iv) Acciones propuestas en el corto plazo. Este documento está en construcción y sirve como un primer borrador para la discusión. Debe ser trabajado en mayor profundidad y precisar cifras y datos extraídos de diversas fuentes bibliográficas.

### 1. Breve síntesis del contexto general

La Ley 30 de 1992 estableció un sistema de financiación directa de las universidades, en donde el presupuesto de las instituciones estatales proviene de: i) Los aportes de la Nación y de las entidades territoriales para funcionamiento e inversión, y ii) Los recursos propios.

Desde la implementación de esta Ley, los aportes de la nación para el funcionamiento e inversión de las Universidades Públicas, han disminuido proporcionalmente respecto de los recursos propios de las Universidades. Acorde con UPN (2018), los aportes de la nación a las Universidades Públicas representaban el 50.28% en el año 2013 mientras que en 2017 decayeron a 47.12%. Esto se relaciona con dos aspectos: i) los aportes de la nación aumentan anualmente acorde con el Índice de Precios al Consumidor (IPC) (i.e. se mantienen en pesos constantes), ii) los gastos reales de las universidades crecen por encima del IPC.

El crecimiento en los costos y gastos de las universidades públicas se asocia, entre otros aspectos, al incremento en coberturas de estudiantes, aumento de programas académicos (pregrado y posgrado), incremento y cualificación de los profesores (productividad y formación), ampliación y mantenimiento de la infraestructura (adecuación de espacios, laboratorios, salones), preservación de bienestar universitario, actualización de tecnologías de información y comunicación, dotación de recursos bibliográficos e internacionalización. La Tabla 1 muestra alguna información reportada por el Sistema Universitario Estatal (SUE) y otros estudios, sobre el crecimiento de las Universidades Públicas reflejados en varios indicadores.

Tabla 1. Indicadores que evidencian crecimiento de las Universidades Públicas

Aspecto	Año base	Valor <sup>1</sup>	Valor 2011 <sup>1</sup>	Valor 2017 <sup>2</sup>
Número de estudiantes pregrado	1993	159.218	529.487	576.393
Número de estudiantes posgrado	1993	19.652	34.664	46.974
Número de programas de pregrado	2003	1237	1443	1445
Número de programas de posgrado	2003	777	1105	1670
Número de programas de maestría	2004	320	--	795
Número de programas de doctorado	2004	45	--	205
Número de profesores con doctorado	2003	835	2544	--
Grupos de investigación	2003	1505	1969	2620
Revistas indexadas	2003	45	148	119
Producción Académica <sup>3</sup>	2003	9304	--	11134
Área construida (m <sup>2</sup> )	2003	2178000	2801911	4500000

Nota: <sup>1</sup>SUE (2012); <sup>2</sup>UPN (2018)

<sup>3</sup>Incluye artículos de carácter científico, técnico, artístico, humanístico o pedagógico, publicados en revistas indexadas

Adicionalmente, otros costos han surgido en las Universidades Públicas, asociados a nuevas obligaciones, tales como los sistemas de gestión y de control, la acreditación obligatoria, el descuento electoral en las matrículas, y la admisión con enfoque diferencial (Atehortúa, 2017).

De otro lado, estudios reportados por Quimbay y Villabona (2017) muestran que los aportes de la Nación a las Universidades Públicas Estatales han disminuido en un 44% en el periodo 1993-2015, e indican que dichos aportes representaban el 3.6% del presupuesto nacional en 1993 y tan solo 2% en 2015. Melo-Becerra et al. (2017) también muestran que los recursos estatales destinados para educación superior se han reducido respecto al PIB, pasando de 0.50% en el año 2000 al 0.35% en 2015 (Si se incluyen recursos adicionales se incrementa a 0.38%).

Las universidades públicas han cubierto los gastos e inversiones ocasionadas por este crecimiento, a través de una mayor generación de recursos propios y también han explorado nuevas fuentes de recursos, ya sea mediante la emisión de estampillas o la inclusión de rentas con destinación específica (e.j. reformas tributarias de 2012 y 2016) (Rodríguez, 2017).

Respecto de la generación de recursos propios, las universidades públicas han entrado en la lógica de venta de servicios, prestación de servicios de extensión y consultoría, generación de posgrados con alto valor de la matrícula, incrementos en los costos de la matrícula a nivel de pregrado. Así mismo, han venido reduciendo gastos en componentes de bienestar universitario, como servicios de cafetería universitaria, residencias y servicio médico universitario. De igual manera, a pesar del crecimiento de las universidades, se ha congelado la planta de servidores públicos, se ha paralizado la construcción de infraestructura, se han reducido las inversiones en investigación, tecnología y recursos educativos, y se ha optado por incrementar la contratación de profesores cátedra, generalmente con remuneraciones bajas (Atehortúa, 2017). Sobre este último aspecto, Hernández (2018) muestra que la distribución de profesores en las IES ha cambiado significativamente: en 2004, el 44% de los profesores eran de vinculación tiempo completo (TC) y el 36% profesores hora cátedra (HC), mientras que, en 2014, el 36% eran profesores TC y el 43% HC.

De otro lado, en las reformas tributarias de 2012 y 2016, se propusieron ingresos para las universidades públicas. Concretamente se acordó en 2012, que el 40% del 1% del recaudo del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE), que tuvo vigencia entre 2012 y 2016 se destinaría a las Instituciones de Educación Superior (IES), lo que permitió obtener 1,2 billones entre 2013 y 2016 destinados a proyectos de inversión en infraestructura física y tecnológica de las IES. Luego de la abolición del CREE en la reforma tributaria de 2016, se estableció que el 40% del 0.5% del incremento del IVA se destinaría a la financiación de las IES. No obstante, estos recursos han sido destinados a otros programas de gobierno como Ser Pilo Paga (SPP) y no ingresaron directamente a las IES públicas (Ver Anexo 1). Así, el programa SPP costará alrededor de 4 billones para beneficiar a 40.000 estudiantes que en su mayoría estudian en universidades privadas, mientras que el gobierno destina a 2017, 3.8 billones al año para atender a 600.000 estudiantes del sistema universitario público (Rodríguez, 2017).

La situación descrita ha descompuesto la balanza de ingresos y gastos, generando un derrumbe presupuestal imposible de contener con los simples reajustes asociados con el alza anual del IPC. Más aún, el Gobierno no ha cumplido con los aportes incrementales que habían sido previstos, de manera que las IES incurrieron en gastos que hoy siguen desfinanciados (Rodríguez, 2017). Acorde con Hernández (2018), es necesario adicionar 1.3 billones a la base presupuestal que el gobierno destina a las universidades estatales.

Según Rodríguez (2017), el Departamento Nacional de Planeación está afinando un documento Conpes (“*Sostenibilidad financiera de las instituciones de educación superior públicas*” 2017), en el cual se plantea que la financiación estatal de las IES debe atender o corregir cuatro problemas principales: i) la rigidez en la asignación de recursos a las IES públicas; ii) el impacto salarial y cualificación docente (reforma decreto 1279 de 2002), iii) compras exageradas de bases de datos

bibliográficos (i.e. estimadas en 2016 en 32.000 millones); iv) Discontinuidad en la financiación de los proyectos de inversión favorecidos con los recursos del CREE. A partir de ese diagnóstico, plantea acciones que incluyen la ampliación de la base presupuestal, la disminución de los costos salariales, la reducción de los gastos asociados con la compra de bases de datos, y el aumento de la inversión en infraestructura. Con este Conpes, el gobierno nacional propondrá acciones que posiblemente no solucionen un problema de financiación estructural. Parte del problema de análisis sobre la financiación es que para el gobierno, el sistema de financiación que plantea es compatible con la excelencia, porque parte de un diagnóstico equivocado: supone que la educación de calidad opera con costos marginales decrecientes (González y Bonilla, 2011). En otras palabras, que se presentan economías de escala, es decir que cada estudiante adicional genera un costo menor. Muestra de ello, son las cifras citadas por la UPN (2018), que muestran que el costo por el aporte de la nación por estudiante era en 1993 de \$10,825,890 mientras que en 2016, el aporte era de \$ 4,785,338.

Sin embargo, González y Bonilla (2011) mencionan que en el caso de la educación superior se presenta un costo marginal creciente; es decir, que se tiene que incurrir en un costo mayor a medida que se va avanzando en la innovación, en los descubrimientos en ciencia y tecnología, y en la calidad de los doctorados (e.j. En la formación de doctores no hay economías de escala). Una tesis de excelencia, por ejemplo, requiere más dedicación a medida que el conocimiento se hace más complejo.

En el escenario descrito, bien vale la pena preguntarse hacia donde está delineando el gobierno nacional la educación superior en Colombia. Acorde con Salazar (2018), luego de la fallida reforma de la Ley 30 de 1992, sin necesidad de discusiones, debates, movilizaciones y leyes generales, se han implementado medidas del gobierno nacional que permiten visualizar la orientación del estado:

- Programa Ser Pilo Paga (SPP): Este programa destina cuantiosos recursos públicos para que beneficiarios individuales (i.e. jóvenes con los mejores resultados en las pruebas de estado, entre el grupo de jóvenes de estratos socioeconómicos 1 y 2) puedan acceder a la educación independientemente de que el “prestador del servicio” sea público o privado. El mayor alcance que tiene SPP como política de gobierno, es el de popularizar el acceso a las universidades. Este programa acentúa la visión de la educación superior como un servicio público y por ende, reduce la política de educación al compromiso de prestación del servicio. No la considera un derecho al que puedan acceder el grupo de personas que queda excluida de los denominados “Pilos”. De otro lado, desconoce a la universidad pública como un espacio simbólico, donde las naciones construyen sus proyectos de futuro y fijan su identidad (Duica, 2018).

De acuerdo con Salazar (2018), este programa responde a una visión de largo plazo acerca de lo que debería ser la educación superior en los países en desarrollo. Con este programa se consolida el carácter estratificado y mixto de la educación superior y el papel crucial del estado como financiador en última instancia, a través de la oferta y la demanda, de las universidades pública y privada. En este esquema, el Icetex es una pieza clave en la estrategia gubernamental, que no solo presta dinero a los estudiantes, sino que financia la universidad privada a través de programas como SPP y “Tú eliges” (Salazar, 2018). No es gratuito el fortalecimiento de esta entidad, a través de préstamos del Banco Mundial (i.e. 467 millones de dólares) y la destinación de recursos a partir de la reforma tributaria de 2016.

En síntesis, SPP en su concreción plantea subsidiar la educación superior en instituciones privadas, a 10,000 de los 550,000 estudiantes que terminan secundaria cada año (Salazar, 2018). Atehortúa (2017) concluye que la educación superior se está edificando sobre dos pilares impuestos por las agencias internacionales: el crédito educativo para la formación profesional de

los sectores medios en universidades privadas (e.j. SPP), y la formación para el trabajo de los más pobres en el SENA o en instituciones de dudosa calidad.

- Reforma al Decreto 1279 de 2002: Durante el año 2018, el Ministerio de Educación Nacional realizó talleres regionales relacionados con la modificación del decreto 1279 de 2002, el cual reglamenta el régimen salarial y prestacional de los profesores de las universidades estatales. Uno de los argumentos que se han expuesto para la modificación de este reglamento tiene que ver con que los costos por el reconocimiento salarial de la productividad de los profesores, contribuye al desfinanciamiento de la universidad pública. Así mismo, se indica que los profesores tienen salarios excesivamente altos, asociados a su productividad.

Sin embargo, Hernández (2018) menciona que la proporción del costo de los salarios de los profesores viene disminuyendo en los gastos totales de la universidad pública, pasando de 39.0% en 2003 a 34.3% en 2013. Así mismo, Quimbay y Villabona (2017), encontraron que no ha habido variación significativa en el salario promedio mensual de los 9926 profesores de tiempo completo de 29 de las 32 universidades públicas en el periodo 2003-2013. Salazar (2018) indica además, que menos del 1% de los profesores de las universidades públicas tienen salarios por encima de los 20 millones mensuales. Son investigadores, en su gran mayoría de las ciencias naturales, que han obtenido esos salarios siguiendo las reglas del juego establecidas por el 1279, cuyo objetivo central era el desarrollo de la investigación científica en Colombia.

Finalmente, Quimbay y Villabona (2017) concluyen que debido a la productividad y la formación de posgrado, el salario promedio mensual (SPM) de los profesores se mantuvo constante en el periodo 2003 – 2013. Específicamente, el SPM del grupo total de 9926 profesores de carrera docente con dedicación de tiempo completo, pertenecientes a 29 de las 32 universidades estatales, no tuvo variación, pues se estimó que en el año 2003 su valor fue de 8.23 SM, mientras que en el año 2013 su valor fue de 8.27 SM.

- Nueva indexación de revistas: En Colombia el desmantelamiento de la investigación en las universidades públicas está siendo implementado por otras vías. Además de proponer la modificación del decreto 1279 de 2002, el gobierno intervino primero el estatus de las publicaciones y revistas indexadas. La operación fue efectiva en sus resultados: la mitad de las revistas colombianas desaparecieron del escalafón y casi todas las supervivientes terminaron en las franjas Q3 o Q4 del índice adoptado por Colciencias (Salazar, 2018).

Yepes (2018) plantea que el modelo propuesto por Colciencias acude a parámetros diseñados desde las bases de datos y publicaciones científicas de mayor prestigio en el mundo, restando posibilidad a la divulgación científica, cultural y artística sobre problemáticas locales, regionales y nacionales, marchitando de paso las publicaciones que no encajasen dentro de los parámetros aludidos. En unos años se verán las consecuencias de privilegiar los índices H, los cuartiles superiores (Q1) y demás criterios cuantitativos que bien pueden elevar indicadores y visibilidad internacional a las universidades, pero que igualmente pueden producir efectos nefastos en lo concerniente a las propias realidades que ameritan dedicación y compromiso investigativo, para abordar problemáticas locales.

Tanto la reforma al decreto 1279 de 2002 como el nuevo modelo de indexación de Colciencias, debilitarán el sistema de Ciencia y Tecnología en el país. Los investigadores más exitosos no tendrán incentivos para permanecer en las universidades públicas afectando la investigación realizada en estos establecimientos (Salazar, 2018).

## 2. Información preliminar del crecimiento de la UIS

En esta sección, se presenta información preliminar de aspectos que inciden en el problema de desfinanciación de las universidades estatales, aterrizados al contexto de la UIS. Estos aspectos pueden evaluarse mediante la evolución en el tiempo de indicadores como estudiantes matriculados, estudiantes graduados, número de profesores y evolución del presupuesto. Es necesario realizar levantamiento completo de diversos indicadores y análisis detallado de la información. La información ha sido extraída de UIS en cifras, portal a través del cual la UIS de manera oficial, presenta a las partes interesadas, las cifras más relevantes de su quehacer (<http://www.uis.edu.co/planeacion/plantillas/uisCifras.jsp>). La Figura 1 presenta el número de estudiantes matriculados por año.

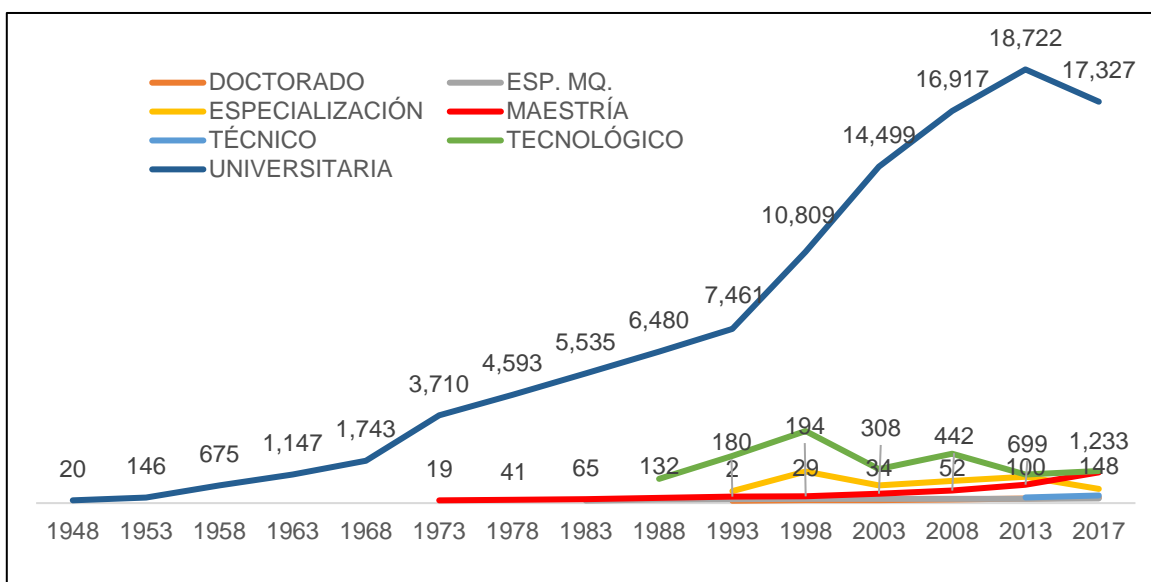


Figura 1. Evolución de estudiantes matriculados

En la Figura 1 se observa una tendencia creciente en el número de estudiantes matriculados en nivel de pregrado. Esto es más significativo a partir de los años 1993 y 2003, lo cual obedece al surgimiento de nuevos programas de pregrado y a la consolidación del sistema de regionalización en la UIS. Se observa también un incremento de estudiantes en niveles de maestría y doctorado, principalmente en los últimos 10 años.

La Figura 2 contiene la evolución del número de profesores vinculados a la UIS, durante el periodo 1968 – 2017. Consistentemente con la evolución de estudiantes matriculados, también se ha incrementado el número de profesores vinculados. Sin embargo, se observa que el mayor crecimiento se ha dado en la vinculación de profesores en la modalidad hora cátedra, que tuvieron un incremento cercano al 100% en el periodo 1998 – 2003. Esto evidencia que el crecimiento en la cobertura de la UIS, se ha cubierto o atendido principalmente con vinculación de profesores cátedra.

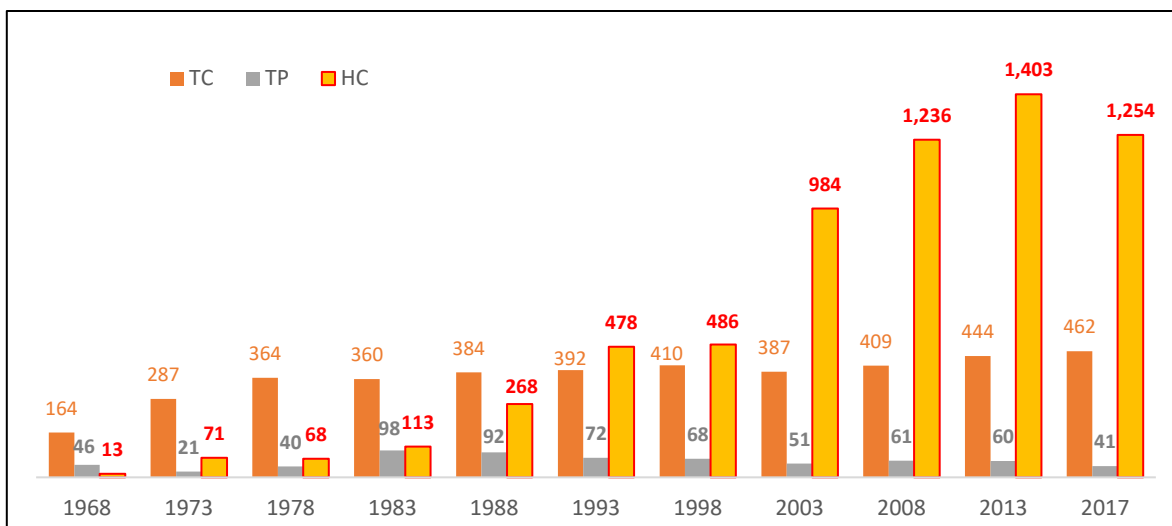


Figura 2. Comportamiento vinculación de profesores

Nota: TC: Tiempo completo, TP: Tiempo parcial, HC: Hora cátedra (HC no son equivalentes a tiempo completo)

La Figura 3 presenta la distribución de ingresos por tipo de fuente, durante el periodo 2012 - 2016. Se observa que la UIS presenta una tendencia diferente a la distribución de ingresos promedio de las universidades públicas. Mientras las transferencias del gobierno alcanzan valores promedio alrededor del 50% de los ingresos totales, en la UIS se presentan valores que oscilan entre 29 y 35% en el periodo analizado. Se observa también que las transferencias desde el gobierno departamental están entre 1.8 y 5.8%.

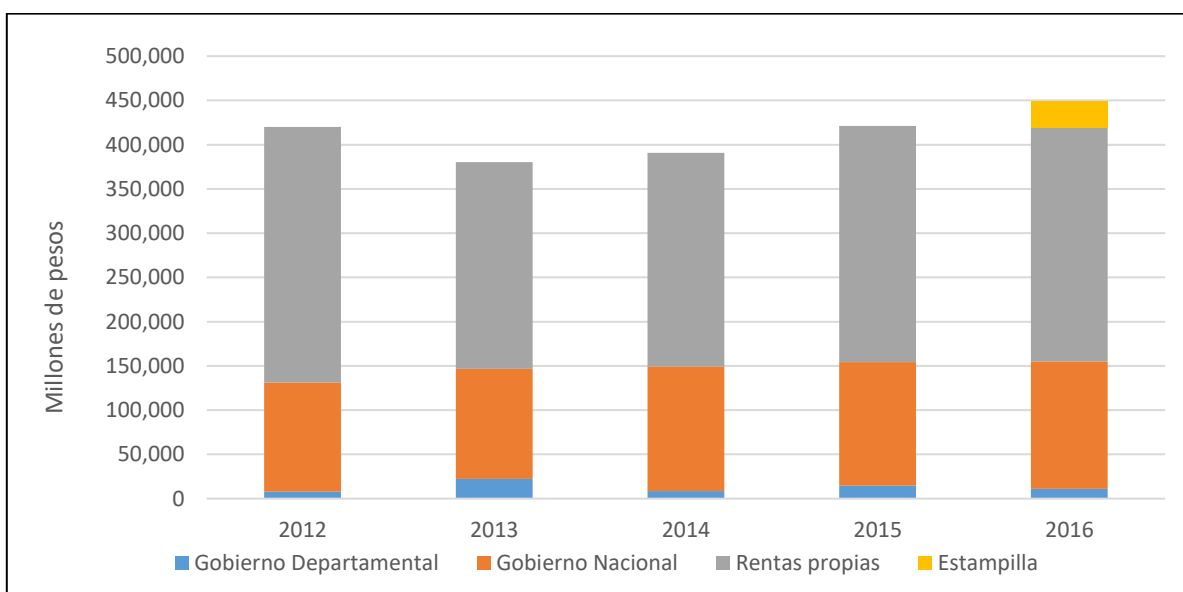


Figura 3. Distribución de ingresos por fuente periodo 2012 – 2016.

La Figura 4 presenta la distribución de egresos por fuente, durante el periodo 2012 – 2016. Se observa que los mayores gastos están relacionados con servicios de personal con proporciones entre 42% y

55% de los gastos totales. Se observa también mayor variabilidad en los gastos correspondientes a inversión, con valores entre 20% y 34%.

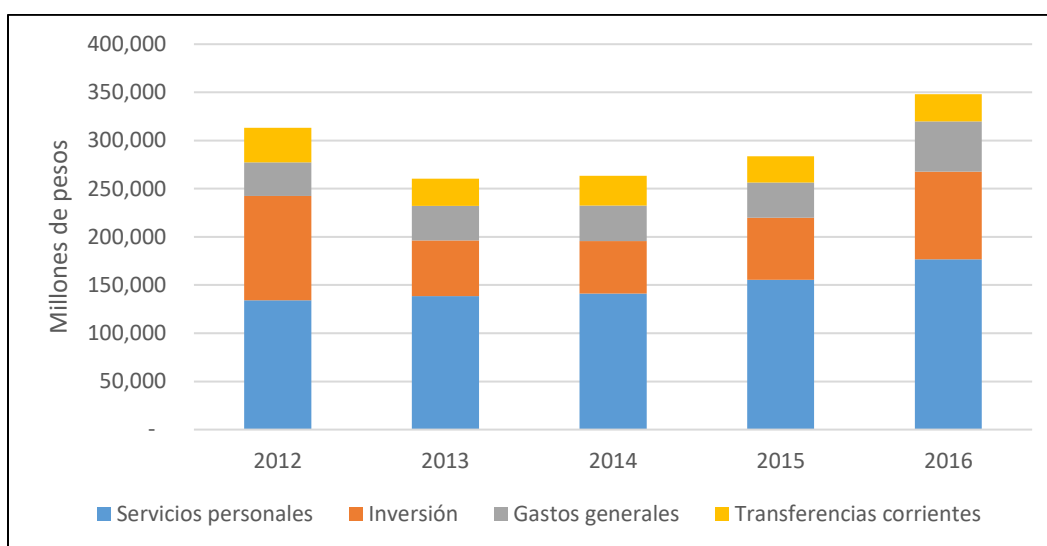


Figura 4. Distribución de egresos por fuente, periodo 2012 - 2016

### 3. Perspectivas Generales

Para superar la crisis de financiación de la educación superior en Colombia, se requieren en términos generales:

- Descongelamiento de los Aportes de la Nación al Presupuesto de Funcionamiento e Inversión de las Universidades Estatales que desde 1993 solo han conservado el valor del dinero, pues se han actualizado solo con base en el Índice de Precios al Consumidor, situación que ha generado el billonario déficit presupuestal de las universidades estatales.
- Incluir explícitamente los costos generados por el crecimiento y desarrollo de las universidades dentro de las obligaciones a ser financiadas vía Aportes de la Nación a los Presupuestos de Funcionamiento e Inversión de las Universidades Estatales. Esto debe ser analizado en una propuesta que considere la solución de los problemas estructurales de la financiación de las universidades públicas.
- Exigir el desmonte del Programa Ser Pilo Paga pues no obedece a la racionalidad en el uso de los recursos y pone en riesgo el funcionamiento del sistema de educación superior estatal que ha significado una posibilidad de ascenso social y mejora de la calidad de vida para miles de colombianos.
- No reformar el 1279 de 2002 y evitar continuar precarizando a los profesores universitarios de las instituciones estatales, que podría ocasionar una diáspora de profesores altamente calificados, al tener incertidumbre y falta de garantías frente a sus condiciones laborales, académicas e investigativas.

Así mismo, adherimos a la propuesta presentada por los representantes de los profesores a los consejos superior y académico de las universidades públicas colombianas (ARPUP), realizado en Riohacha, sobre temas relacionados:

- Solicitar la apertura de una nueva convocatoria para la clasificación de revistas con criterios que permitan la inclusión de publicaciones de alta calidad académica que perdieron su indexación por los arbitrarios y desproporcionados filtros de la convocatoria de 2017, elaborada con el fin encubierto de excluir de su reconocimiento importantes órganos de difusión de la investigación en Colombia y la consecuente limitación de acceso a medios de mejora salarial por productividad académica de los profesores.
- La inmediata transferencia de recursos suficientes para adelantar significativamente la formalización de las plantas docentes (ocasionales y catedráticos), con base en el informe entregado por las universidades el 31 diciembre de 2015.
- Revertir, con carácter urgente, las obligaciones en materia tributaria exigidas en el presente año en la declaración de renta correspondiente al 2017 y el restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 206 numeral 7 del Estatuto Tributario que exime de renta el 50% de los gastos de representación en los ingresos de los profesores universitarios, sin perjuicio de las demás exoneraciones de ley.

#### **4. Propuestas de acciones concretas**

##### **4.1. En la Universidad Industrial de Santander**

- Crear una cátedra abierta sobre Universidad Pública que permita a la comunidad universitaria y al público en general un mayor conocimiento sobre la situación de la educación superior en Colombia.
- Realizar investigaciones que permitan mejorar la comprensión de la evolución que ha presentado la Universidad Industrial de Santander entre 1993 y 2018 en diversos indicadores, tales como los financieros (e.j. presupuesto, gastos e ingresos, tipo de aportes), académicos (e.j. coberturas, número de programas de pregrado y posgrado, número de profesores), administrativos, de infraestructura, entre otros que tienen implicaciones sobre el desfinanciamiento de la universidad.
- Mayor difusión de los aportes que la UIS ha hecho a la región del nororiente colombiana en el periodo analizado, para visibilizar la importancia de la universidad pública en la región. Esto puede realizarse en medios masivos como programas de radio, noticias en periódicos regionales, redes sociales.
- Generar canales de comunicación expeditos para el acceso a información y documentación organizada y sistematizada. Esto puede incluir portales y redes de información y comunicación.
- Ampliar y diversificar la representación del profesorado en los espacios de reflexión y toma de decisiones sobre el futuro de la educación pública y las estrategias para su fortalecimiento.



## **4.2. A nivel Nacional**

- Participar en una red nacional de organizaciones de profesores que aborden los temas de financiación de la educación superior, decreto 1279 de 2002, ciencia y tecnología, reforma tributaria.
- Promover un encuentro nacional de profesores universitarios para construir conjuntamente un pliego de condiciones que sirva de base para negociar ante instancias gubernamentales.
- Propiciar una movilización de carácter nacional que incluya los diferentes estamentos de la comunidad universitaria, y que tenga como propósito la defensa de la Universidad Pública en Colombia.

## **5. Referencias**

Atehortúa, A. L. (2017). La universidad pública: de la Ley 30 a Ser Pilo Paga. Razón Pública. Revisado en: <https://razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/10738-la-universidad-p%C3%BAblica-de-la-ley-30-a-ser-pilo-paga.html> (01 septiembre de 2018)

Duica, W. (2018). Ser Pilo Paga: un proyecto de corto alcance. Razón Pública. Revisado en: <https://razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/11083-ser-pilo-paga-un-proyecto-de-corto-alcance.html> (01 septiembre de 2018).

González, J.I.; Bonilla, E. (2011). Sin recursos públicos no hay educación de calidad ni hay investigación. Razón Pública. Revisado en: [https://www.razonpublica.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1906:educacion-superior-sin-recursos-publicos-no-hay-alta-calidad-&catid=167:articulos-recientes](https://www.razonpublica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1906:educacion-superior-sin-recursos-publicos-no-hay-alta-calidad-&catid=167:articulos-recientes). (01 septiembre de 2018)

Melo-Becerra, L. A., Ramos-Forero, J. E., & Hernández-Santamaría, P. O. (2017). La educación superior en Colombia: situación actual y análisis de eficiencia. *Revista Desarrollo y Sociedad*, (78), 59-111.

Quimbay, C.; Villabona, J. (2017). El desfinanciamiento de las universidades estatales en Colombia y su efecto en el salario de los profesores de carrera docente. *Documentos FCE-CID Escuela de Administración y Contaduría Pública* N° 30, pp 2 – 58.

Rodríguez, E. (2017). Finanzas de la universidad pública: ¿remedios o paliativos?. Razón Pública. Revisado en: <https://razonpublica.com/index.php//10682-finanzas-de-la-universidad-p%C3%BAblica-%C2%BFremedios-o-paliativos.html> (01 septiembre de 2018)

Salazar, B. (2018). La muerte lenta de la universidad pública de investigación. Revisado en: <http://utp.aspuacol.org/2017/06/17/reflexiones-universitarias/> (01 septiembre de 2018)

UPN (2018). Decisiones del MEN frente al presupuesto de las IES públicas. (Documento inédito).

Yepes, J. C. (2018). Reforma inconsulta al decreto 1279 de 2002 una violación flagrante a principios constitucionales de participación efectiva en la elaboración de las normas. *El observatorio de la universidad colombiana*. Revisado en: <http://www.universidad.edu.co/reforma-inconsulta-al-decreto-1279-de-2002/> (01 septiembre de 2018).

**Anexo 1. Comportamiento del Cree años 2013 – 2017**

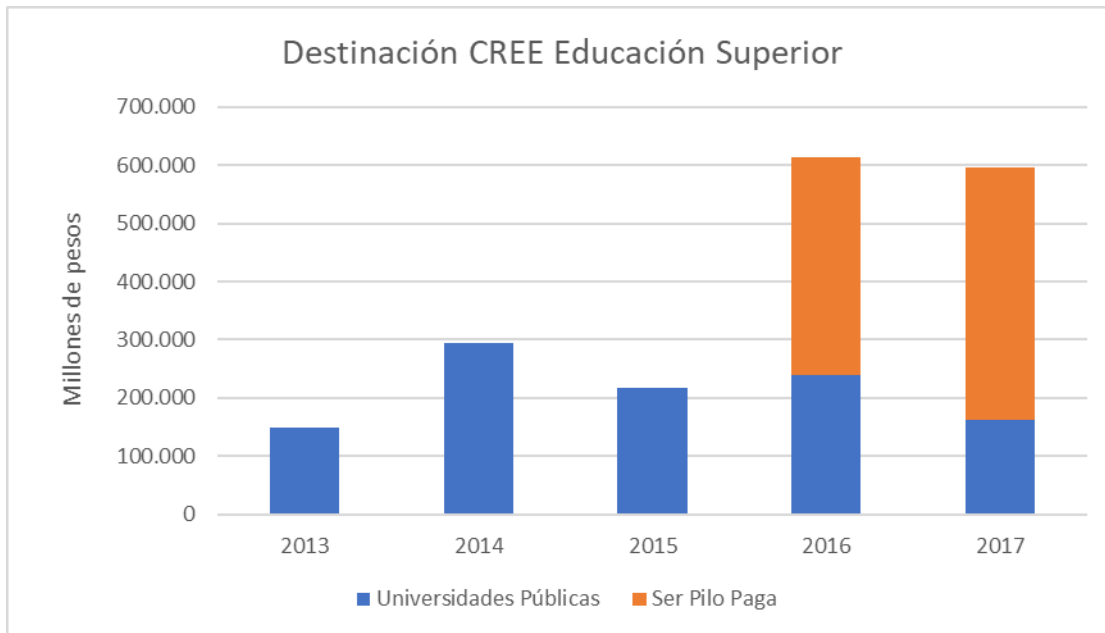


Figura 1A. Comportamiento del CREE entre los años 2013 – 2017

Fuente: UPN (2018)