

INFORME EJECUTIVO

Desfinanciación de la Educación Superior Estatal en Colombia

Noviembre 4 de 2011

El Sistema Universitario Estatal (SUE), convocó en el año 2010 a la comisión técnica de vicerrectores administrativos y financieros, con el propósito de actualizar la información sobre el desfinanciamiento estructural de las universidades públicas en el marco de la indexación que ha sido fijada por la Ley 30 de 1992 y efectuar la valoración del el impacto sobre las finanzas de las universidades estatales de las diferentes normas expedidas por el Gobierno Nacional y por sentencias de las cortes a partir de 1993.

A continuación se resume el resultado de este estudio que se ha sido avalado por el SUE y ASCUN, donde se muestran las causas del desfinanciamiento:

A. Aplicación de Leyes y Decretos

Incremento Gastos Personal

- Decretos 1444 de 1992 y 1279 de 2002 - *Régimen salarial y prestacional Docente.*
- Sentencias C-006 de 1996 y C-401 de 1998 - *Reconocimiento Prestaciones Sociales Supernumerarios y Docentes Ocasionales.*
- Decreto 404 de 2006 - *Reconocimiento proporcional vacaciones, prima de vacaciones, bonificación por recreación.*
- Leyes 797/03; 1122/07 y Decreto 2090 de 2003 - *Incremento en aportes Seguridad Social.*

Por estos conceptos el déficit de las Universidades que reportaron información (que corresponden al 81% del sistema) asciende a \$672.156.239.757, con fecha de corte a Diciembre de 2009.

Mejoramiento de la Infraestructura y recursos para la prestación del Servicio

- Ley 1188 de 2008 y su Decreto reglamentario 1295 de 2010– *Condiciones de Calidad de los programas (en el Decreto, Numerales 5.7 – Planta Docente, 5.8 - Inversión en recursos bibliográficos, bases de datos, aplicativos informáticos, sistemas de interconectividad, escenarios de simulación virtual, laboratorios físicos, relación espacios físicos por estudiante, entre otros.)*
- Decreto 366 de Febrero 9 de 2009 - *Organización del servicio de apoyo pedagógico para la atención de los estudiantes con discapacidad y con capacidades o con talentos excepcionales, en el marco de la educación inclusiva y mejoramiento de la accesibilidad y adecuación de la infraestructura arquitectónica.*
- Ley 99 de 1993, Decretos 2676 de 2000 y 4741 de 2005 y Resolución 1362 de 2007, entre otras políticas de Plan de gestión Ambiental, Disposición de residuos peligrosos y hospitalarios.

B. Aplicación de Políticas Gubernamentales y Planes de Desarrollo Sectoriales

- Nuevos programas a nivel de pregrado y posgrado
- Programas de acompañamiento tutorial y políticas antideserción
- Consolidación de grupos de investigación
- Cualificación Docente
- Programas de Movilidad Académica e Internacionalización
- Regionalización
- Actualización estructural de edificaciones.

En conclusión...

- El cumplimiento de la normatividad mencionada (*Se relacionan solo algunas de las disposiciones*) y de las exigencias contempladas en Planes de Desarrollo Sectorial han vuelto más complejo el quehacer misional de las Universidades.
- Ante la necesidad de reducir costos y ampliar el número de docentes para soportar la expansión de la cobertura, en lo general no ha sido posible crear nuevos cargos docentes de planta y ha debido apelarse a la figura de ocasionales por periodo académico afectando el clima laboral.
- De igual manera la estructura administrativa de las IES se ha visto afectada por el desfinanciamiento, por lo que su crecimiento ha sido en una proporción muy inferior al crecimiento de las instituciones y su dinámica.
- Las Instituciones de Educación Superior públicas se han visto en la obligación de disponer y gestionar recursos para la implementación y sostenimiento en el tiempo de programas que permitan el cumplimiento de las metas crecimiento de acuerdo a la política del MEN.
- Frente a esta situación de desfinanciación, las universidades estatales han respondido buscando fuentes alternas de financiamiento:
 - ⊗ Estampillas pro Universidad
 - ⊗ Recursos de matrícula, a través de programas cofinanciados, especialmente de los programas de postgrado.
 - ⊗ Otros ingresos derivados de asesorías, consultoría, y diversos proyectos de extensión universitaria.

Ha sido evidente la disminución del peso porcentual de los aportes estatales y el incremento ostensible de la participación de los recursos propios en sus presupuestos.

- Las estrategias implementadas para procurar ingresos complementarios no solo no son suficientes si no que estas no pueden ser indefinidas, ni reemplazar el papel del estado como financiador prioritario de las universidades públicas, dado que los recursos gestionados por las IES tienen límites y al dependen de factores ajenos a su voluntad colocando en riesgo la viabilidad de los programas sobre ellos soportados.
- Los recursos a los que pueden acceder las Universidades a través de bolsas concursables que ofrecen el Ministerio de Educación y otros entes vinculados al sistema universitario estatal, alivian problemáticas puntuales de las respectivas vigencias, no obstante, no representan una solución real a la desfinanciación del sistema. Y en el caso particular de cada institución el ingreso de estos recursos es fortuito
- El impacto financiero de las reglamentaciones y planes en mención es creciente para las Universidades y para soportar la presión sobre sus finanzas se requiere de recursos adicionales por parte del Estado que viabilicen su funcionamiento.

Estos recursos deben ser inyectados directamente a la base presupuestal, en razón a que las causas del desfinanciamiento no están constituidas por reglamentaciones transitorias o presiones puntuales. Solo sobre recursos que representen viabilidad en el tiempo se podrán desarrollar planes a largo plazo que impacten positivamente el sistema universitario estatal y darán solución al desfinanciamiento estructural aquí sustentado.

C. Propuesta de Articulado del SUE

Con el objeto de garantizar una solución estructural al actual déficit financiero que afrontan las universidades públicas, la comisión técnica del SUE, con base en los resultados del estudio de desfinanciación, construyó una propuesta de articulado que contiene disposiciones en los siguientes aspectos:

I. Base Presupuestal

✓ Dinámica Económica:

Reconoce en los presupuestos el incremento de la base de acuerdo con el IPC y abre la posibilidad a los entes territoriales para apoyar a instituciones en su jurisdicción.

- ***Lo recoge la propuesta del gobierno en su art.143.***

- ✓ Recursos adicionales con incremento anual del 3% que harán parte de la base:

Reconoce los esfuerzos de las IES, en cuanto a sostenibilidad, ampliación de cobertura, formación docente e investigación y desarrollo, en el cumplimiento de la misión de las IES.

 - ***Lo recoge en su art. 146 y 147 pero le incluye el tema de productividad académica que está directamente ligado al decreto 1279 el cual establece el régimen salarial y prestacional de los docentes que es el tema de mayor impacto y que debe tener un tratamiento específico en la ley.***

- ✓ Recursos adicionales en función del crecimiento del PIB harán parte de la base:

Los cuales serán distribuidos con base en el mecanismo establecido por el MEN y el SUE, en razón del mejoramiento de la calidad de las instituciones que lo integran y permitiendo el direccionamiento por parte del MEN del sistema.

 - ***Lo recoge el art. 145 del proyecto pero su redacción elimina la posibilidad de que estos recursos sean base y que garanticen el desarrollo sostenible de planes y programas Solo sobre recursos que representen viabilidad en el tiempo se podrán desarrollar planes a largo plazo que impacten positivamente el sistema universitario estatal y darán solución al desfinanciamiento estructural aquí sustentado.***

- ✓ Gastos recurrentes crecientes (incremental salario y prestaciones)
 - ***Atiende al crecimiento de los gastos del personal docente por aplicación del Decreto 1279 de 2002. ESTE ES EL ELEMENTO DE MAYOR IMPACTO Y QUE DEBE DARSELE SOLUCION SI HABLAMOS DE REFORMAS ESTRUCTURALES PARA ATACAR EL DESFINACIAMIENTO DE LA UNIVERSIDADES PUBLICAS. No lo recoge la propuesta, parcialmente se hace mención de uno de los elementos del decreto 1279 la productividad académica.***

II. Otros aspectos financieros

- ✓ Posibilidad de constituir títulos ejecutivos sobre aportes de entidades territoriales no transferidos.
 - ***Las entidades territoriales suscribirán acuerdos de pago de sus deudas con las universidades las cuales se constituirán título ejecutivo en caso de incumplimiento Lo recoge en su art. 143 pero le quita lo más importante el que estas deudas se constituyan en título ejecutivo.***

- ✓ Nuevos aportes entidades territoriales atendiendo a la cobertura de matrícula de los estudiantes que residan en su jurisdicción.
 - ***No lo recoge el proyecto***

- ✓ Reconocimiento de recursos adicionales por compensación de gastos ocasionados por nuevas exigencias legales.
 - ***No lo recoge el proyecto***

- ✓ Constitución de un plan de inversiones en materia de infraestructura física por parte del Gobierno y con cargo al presupuesto Nacional como ya existe en otros sectores.
 - **No lo recoge el proyecto**

- ✓ Establecimiento de la canasta de costos de la educación superior pública, con base en la cual se puedan asignar recursos complementarios para atender las metas de cobertura y calidad que se fijen en los planes nacionales de desarrollo.
 - **No lo recoge el proyecto**

- ✓ Atención del Pasivo Pensional por parte del gobierno nacional y entes territoriales sin afectar o utilizar los recursos de funcionamiento e inversión de las Universidades estatales.
 - ***El art.148 hace mención de las leyes que se aplica: en en el artículo 131 de la Ley 100 de 1993 y demás normatividad vigente para las territoriales y la ley 1371 para las oficiales del orden nacional, pero no recoge la propuesta de que el gobierno recoja y asuma las obligaciones pensionales como lo hace en el resto del sector público.***

- ✓ Inclusión en los presupuestos de la Universidades del 2 % que se transfería al ICFES en virtud de artículo 43 de la Ley 30 derogado tácitamente por artículos 10 y 11 de la Ley 1324 de 2009.
 - **No lo recoge el proyecto**

- ✓ Exención tasas, e impuestos, aportes cajas
 - **Recoge en el Art 163 la devolución del IVA y del impuesto predial.**

- ✓ Apoyo financiero en la implementación de las TIC's por parte del Ministerio de Educación Nacional y Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
 - **No lo recoge el proyecto**

- ✓ Revisión de los recursos asignados al sistema universitario estatal en el año 2019, con el objeto de ajustar el articulado de la ley a la realidad de las instituciones.
 - **No lo recoge el proyecto**

D. Impacto Proyecto 112/2011 C

- Los nuevos recursos incluidos como base en el proyecto de ley no resuelven la situación de desfinanciamiento estructural de las universidades públicas, en razón a que una de las causas de mayor peso lo relacionado con la financiación del régimen salarial y prestacional de los docentes universitarios y los pasivos pensionales, sobre los cuales no se acogió la propuesta del SUE.

- ⊗ la propuesta radicada en la cámara de representantes no reconoce en su integralidad el sistema salarial y prestacional docente lo que puede impactar en el periodo 2012-2022 en \$227.000 mil millones de pesos constantes en el desfinanciamiento por este concepto
- El proyecto incluye un 3% de recursos adicionales, sin embargo estos no garantizan la ampliación de cobertura exigida para el cumplimiento de las metas establecidas por el Ministerio de Educación Nacional sin sacrificar la calidad en atención a que los nuevos recursos se requieren para soportar el funcionamiento actual de las instituciones, y no son suficientes para cumplir con el plan de desarrollo 2011 - 2014 para el sector educación, y las exigencias para el Sistema Universitario Estatal en cuanto a indicadores de Calidad, Cobertura e Innovación y Pertinencia
 - ⊗ Pretender que con los recursos de la ley se pueda formar 3647 doctores de acuerdo a los costos del sistema, podría costar \$1,521 billones en 4 años lo cual está lejos de los recursos que establece el proyecto de ley para 10 años \$622.000 millones.
 - ⊗ Si las universidades tuvieran la capacidad para generar 95.000 cupos, se necesitarían \$2,375 billones de acuerdo a los costos con los que el Ministerio amplió cobertura en el 2010 \$25 millones cupo cohorte recursos para 5 años y no los que aparecen hoy contemplados en la propuesta que a pesos constantes en 10 años solo llegan a \$1.244 billones
- Los recursos a los que pueden acceder las IES a través de bolsas concursables, alivian problemáticas puntuales de las respectivas vigencias, no obstante, no representan una solución real al déficit del sistema. Solo sobre recursos que representen viabilidad en el tiempo se podrán desarrollar planes a largo plazo que impacten positivamente el sistema universitario estatal de acuerdo con los indicadores establecidos para medir la gestión de las entidades del sector.
 - ⊗ El hecho de que los recursos que se calculan con base en el PIB no ingresen a la base para generar posibilidades de desarrollo sostenible en planes y programas, representan para el ejercicio que plantea la comisión del SUE \$272.000 millones de pesos menos, de una propuesta que pretendía corregir la inadecuada formulación de recursos para impactar el desarrollo de las universidades.

FERNANDO NOREÑA JARAMILLO
Vicerrector Administrativo
Universidad Tecnológica de Pereira

Fuente de información: *Comisión Técnica de Vicerrectores Administrativos y Financieros del SUE (universidad Nacional, Universidad de Antioquia, Universidad del Valle, Universidad Industrial de Santander, Universidad del Cauca, Universidad de Caldas, Universidad del Magdalena y Universidad Tecnológica de Pereira).*