

# DESFINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA

**La realidad de la crisis en el sistema de financiación de las Universidades Estatales**





# DESFINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA

La realidad de la crisis en el sistema de financiación  
de las Universidades Estatales



Colombia, Diciembre de 2012

## Consejo Nacional de Rectores Sistema Universitario Estatal (SUE)

**Luis Enrique Arango Jiménez**  
Presidente del SUE

Rector Universidad Tecnológica de Pereira

**Alberto Uribe Correa**

Rector Universidad de Antioquia

**Ana Sofía Mesa de Cuervo**

Rectora Universidad del Atlántico

**Ricardo Gómez Giraldo**

Rector Universidad de Caldas

**Germán Arturo Sierra Anaya**

Rector Universidad de Cartagena

**Juan Diego Castrillón Orrego**

Rector Universidad del Cauca

**José Edmundo Calvache López**

Rector Universidad de Nariño

**José Herman Muñoz Ñungo**

Rector Universidad del Tolima

**Iván Enrique Ramos Calderón**

Rector Universidad del Valle

**Inocencio Bahamón Calderón**

Rector Universidad Distrital "Francisco José de Caldas"

**Álvaro Gómez Torrado**

Rector Encargado Universidad Industrial de Santander

**Ignacio Mantilla Prada**

Rector Universidad Nacional de Colombia

**Juan Carlos Orozco Cruz**

Rector Universidad Pedagógica Nacional

**Gustavo Orlando Álvarez Álvarez**

Rector Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia

**Alba Manuela Durango Villadiego**

Rectora Universidad de Córdoba

**Ruthber Escorcia Caballero**

Rector Universidad del Magdalena

**Alfonso Londoño Orozco**

Rector Universidad del Quindío

**Héctor Miguel Parra López**

Rector Universidad Francisco de Paula Santander, Cúcuta

**Luis Augusto Jácome Gómez**

Rector Universidad Francisco de Paula Santander, Ocaña

**Esperanza Paredes Hernández**

Rectora Universidad de Pamplona

**Eduardo Pastrana Bonilla**

Rector Universidad Surcolombiana

**Jesualdo Hernández Mieleles**

Rector Universidad Popular del Cesar

**Miguel García Bustamante**

Rector Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca

**Eduardo Herrera Berbel**

Rector Universidad Militar Nueva Granada

**Oscar Domínguez González**

Rector Universidad de los Llanos

**Leonidas Rico Martínez**

Rector Universidad de la Amazonia

**Adolfo Miguel Polo Solano**

Rector Universidad de Cundinamarca

**Jaime Alberto Leal Afanador**

Rector Universidad Nacional Abierta y a Distancia

**Eduardo Antonio García Vega**

Rector Universidad Tecnológica del Choco  
"Diego Luis Córdoba"

**Vicente Perrián Petro**

Rector Universidad de Sucre

**Florencio Candelo Estacio**

Rector Universidad del Pacífico

**Carlos Arturo Robles Julio**

Rector Universidad de la Guajira

## Comisión Técnica

### Vicerrectores Administrativos y Financieros

**Fernando Noreña Jaramillo**

Coordinador de la Comisión Técnica

Vicerrector Administrativo

Universidad Tecnológica de Pereira

**Gerardo Ernesto Mejía Alfaro**

Gerente Nacional Financiero y Administrativo

Universidad Nacional de Colombia

**Rubén Alberto Agudelo García**

Vicerrector Administrativo

Universidad de Antioquia

**Javier Fong Lozano**

Vicerrector Administrativo

Universidad del Valle

**Fabio Hernando Arias Orozco**

Vicerrector Administrativo

Universidad de Caldas

**Jaime Noguera Serrano**

Vicerrector Administrativo

Universidad del Magdalena

**Luis Eduardo Becerra Ardila**

Jefe División Financiera

Universidad Industrial de Santander

**Luis Carlos Ayala Caldas**

Vicerrector Administrativo

Universidad del Cauca

**Edgar Varela Barrios**

Invitado

Director Instituto Prospectiva

Universidad del Valle

**Tatiana Rincón Laverde**

Secretaría Técnica

Profesional Administrativa

Universidad Tecnológica de Pereira

**Sistema Universitario Estatal (SUE)**  
Pereira, 2012

**Coordinación editorial**

Fernando Noreña Jaramillo  
Vicerrector Administrativo  
Universidad Tecnológica de Pereira

Tatiana Rincón Laverde  
Profesional Vicerrectoría Administrativa  
Universidad Tecnológica de Pereira

**Revisión**

Comisión Técnica de  
Vicerrectores Administrativos y Financieros

**Consolidación de las cifras**

Fase I: Blanca Cecilia Martínez Tenjo  
Jefe División Nacional Salarial y Prestacional  
Universidad Nacional de Colombia

Fase II: Tatiana Rincón Laverde  
Profesional Vicerrectoría Administrativa  
Universidad Tecnológica de Pereira

**Colaboradores**

Carmenza Carreño Serrano  
Profesional Vicerrectoría Administrativa  
Universidad Industrial de Santander  
Diana Patricia Duque Vinasco  
Profesional Vicerrectoría Administrativa  
Universidad Tecnológica de Pereira

**Fotografías**

Archivo Universidades

**Concepto gráfico**

JM Calle

**Agradecimientos**

A los actuales Rectores y a los Exrectores, quienes han contribuido al fortalecimiento del Sistema Universitario Estatal.

Entre ellos: Danilo Reinaldo Vivas Ramos, anterior Presidente del SUE y Exrector de la Universidad del Cauca, Moisés Wassermann Lerner, Exrector de la Universidad Nacional de Colombia, Emiro de Jesús Madera Reyes, Exrector de la Universidad de Córdoba, Jaime Alberto Camacho Pico, Exrector de la Universidad Industrial de Santander y Héctor Villarraga Sarmiento, Exrector (E) de la Universidad del Tolima.

Al conjunto de Vicerrectores Administrativos y Financieros, quienes apoyaron este ejercicio con el suministro de información financiera de las Universidades.

A los anteriores Vicerrectores y Delegados que participaron de la Comisión Técnica, entre ellos: Sergio Isnardo Muñoz Villarreal de la Universidad Industrial de Santander, Ángela María González Lozada de la Universidad Nacional, Juan Manuel Quiñones Pinzón de la Universidad del Cauca y Diego Montejo Camelo de la Universidad de Antioquia.



# Contenido

<b>Prólogo</b> .....	9
<b>Sumario</b> .....	11
<b>Introducción</b> .....	13
<b>La importancia de la Educación Superior</b> .....	15
La Educación Superior en Colombia.....	15
<b>1. Aspectos importantes en el análisis de financiación de las universidades estatales colombianas</b> .....	17
1.1 La actual Ley de Educación financia una Universidad de los años 90.....	17
1.2 Los presupuestos de las Universidades no reflejan su situación real.....	18
1.3 La metodología utilizada en el análisis a la información contable de las Universidades no siempre es apropiada .....	18
1.4 Las Universidades son vistas como establecimientos públicos por la comunidad en general. ....	19
1.5 Aportes de la Nación Fraccionados .....	20
1.6 Gran parte de los recursos incluidos bajo la cuenta de Educación Superior no son administrados por las Universidades.....	21
<b>2. Evolucion de las universidades estatales a partir de la ley 30 de 1992</b> .....	23
2.1 Ampliación de la cobertura educativa .....	23
2.2 Nivel de formación de los docentes .....	24
2.3 Fortalecimiento a la misión investigativa.....	24
2.4 Crecimiento en la infraestructura física y tecnológica.....	25
2.5 Programas de Internacionalización .....	26
<b>3. Fase I decisiones legales que han incidido en el presupuesto de gastos de las universidades     estatales a partir de la ley 30 de 1992 en materia de contratación de personal</b> .....	29
3.1 Del Régimen Salarial y Prestacional Docente - Decretos 1444 de 1992 y 1279 de 2002.....	29
3.2 Del trato de igualdad en aspectos prestacionales a los docentes ocasionales, docentes hora-cátedra y supernumerarios administrativos - Sentencias C-006 de 1996 y C-401 de 1998 de la Corte Constitucional.....	29
3.3 Aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud y en Pensiones - Ley 797 de 2003, Decreto 4982 de 2007, Decreto 2090 de 2003 y Ley 1122 de 2007 .....	31
3.4 Gastos adicionales en el régimen prestacional - Decreto 404 de 2006.....	31
<b>4. Fase II aspectos que han incidido en los diferentes rubros del presupuesto     de las universidades estatales a partir de la ley 30 de 1992</b> .....	34
4.1 Servicios Personales (Contratación docentes y administrativos).....	35
4.2 Formación Docente.....	36
4.3 Infraestructura Física.....	37
4.4 Tecnologías de Información y Comunicación.....	38
4.5 Recursos de Apoyo Académico.....	39
4.6 Bienestar Universitario .....	41
4.7 Acreditación y certificaciones.....	43
4.8 Seguridad Física, Electrónica e informática .....	43
4.9 Mantenimiento de infraestructura física y tecnológica.....	44
4.10 Servicios Públicos, seguros e Impuestos.....	44
<b>Propuestas</b> .....	48





# Prólogo

El financiamiento de las Universidades Estatales en Colombia tiene un defecto desde su origen; la ley 30 de 1992, que lo causó y modeló, lo hizo de tal manera que a la larga se volvió en contra de los mismos propósitos que lo animaron en su momento. No hay que olvidar que vivíamos la euforia de la nueva Constitución que le había dado ingreso por la puerta grande al concepto de autonomía universitaria, que precisamente esta ley pretendía desarrollar.

La fórmula que crearon los legisladores les pareció que permitiría garantizar el futuro de las Universidades al establecer que los presupuestos siempre tendrían que reflejar un aumento en pesos constantes. En los primeros años, aunque los presupuestos se actualizaban sólo a la proyección del IPC, mediante la figura de presupuestos adicionales, las Universidades de manera individual, con gestión, lograron mayores recursos para superar esta barrera, y al final se alcanzaban aumentos reales por encima del IPC.

Durante la década del 90, esta fue más o menos la característica que adoptó la financiación de las Universidades Estatales; así las Universidades fueron creciendo sus presupuestos en términos reales, aunque nunca de manera relevante. De esta forma y no sin dificultades, las Universidades fueron sorteando los costos crecientes por la expansión de su matrícula pero sobre todo, los costos laborales que empezaron a crecer mucho más allá de la inflación por decisiones legales, imperativas para las Universidades, incluida la remuneración de los docentes que tiene un crecimiento intrínseco por la vía de la producción intelectual de los mismos.

La llegada del nuevo siglo, arrió a la situación una novedad que pensamos sería beneficiosa; frente a una demanda, el Consejo de Estado sentenció que todo lo que recibieran las Universidades por cualquier concepto del Estado se volvía base presupuestal; de allí para adelante se agudizó la tragedia; los presupuestos se amarraron más celosamente a la sola corrección monetaria y los adicionales prácticamente desaparecieron.

Esta temporada de limitación presupuestal coincidió con grandes presiones de los Gobiernos por ampliar la cobertura y no de cualquier manera. No solamente había que construir infraestructura, actualizarse tecnológicamente, mejorar el nivel de formación de los profesores, hacer investigación, mejorar la planta, para atender los rigores de sistema de calidad, sino que había que pensar en cerrar las brechas sociales, llevando ofertas a las regiones apartadas, e incluso incursionado en la formación técnica y tecnológica.

En estas condiciones se llega al año 2009 donde de manera a veces enérgica se empieza a hablar de la crisis estructural de las Universidades Estatales y de la necesidad de buscar un nuevo modelo de financiamiento que garantizara la sostenibilidad en términos de calidad y equidad social.

Las Universidades se comprometieron con el Gobierno de entonces a adelantar un estudio demostrativo de la situación y para ello, desde el SUE, se conformó una comisión de Vicerrectores Administrativos y Financieros que se dieron a la tarea de evaluar los impactos en los sobrecostos de funcionamiento de las Universidades Estatales provocados por el conjunto de leyes, decretos y sentencias judiciales que cambiaban las reglas en materia salarial.

Se trató únicamente de tener una idea de cuánto habían tenido que asumir las Universidades, sin compensación alguna por parte del Presupuesto Nacional, con este propósito, a partir de la vigencia de la ley 30 de 1992; es decir en un período comprendido entre el año 93 y el año 2009, en ese momento. Este ejercicio arrojó las primeras cifras que sirvieron de soporte para reclamar recursos del Presupuesto Nacional que ayudaron a paliar las afugias de las Universidades. En ese año, para el presupuesto del 2010 y con la mediación del Congreso, se lograron importantes recursos, aunque todavía atados al aumento de cobertura regional.

Estos antecedentes soportaron los acuerdos para llevar al Congreso una reforma a la ley 30, sólo en el financiamiento, proyecto que se concertó con la señora Ministra Cecilia María Vélez White, no sin diferencias, pero decididos a dar la batalla en el Congreso de la República. Como es de dominio público cuando asumió el nuevo Gobierno, hubo un cambio de concepto; se buscó ir más allá de lo financiero en la reforma de la ley 30, y se empezó a hablar de una reforma más integral. Con este giro político se hunde en el Congreso la primera iniciativa y empezamos un segundo tiempo. Esta historia es más reciente, el proyecto propuesto por el Gobierno en el año 2011 debió ser retirado después de grandes movilizaciones estudiantiles que reclamaron ausencia de participación.

Sin solución a la vista, se hace el acuerdo con la señora Ministra de Educación Nacional, María Fernanda Campo Saavedra, para que se respetara en el año 2012, al menos lo mismo que proponía el proyecto frustrado, un 3% adicional a la inflación y así ocurrió. Se concertó la distribución de estos recursos que alcanzaron la suma de \$66.000 millones, en un esquema que privilegió a las Universidades con menor apoyo del Estado en términos de per cápita.

En el año 2012, tampoco fue posible llevar una propuesta de reforma al Congreso; la deliberación no está madura para llevar una fórmula concertada. Y aunque se solicitó, para mitigar la crisis acumulada, un 10% adicional sobre el IPC, que equivale a \$240.000 millones aproximadamente, tan sólo se lograron asegurar \$100.000 millones dentro del presupuesto del año 2013, un monto a todas luces insuficiente.

El SUE se comprometió con la señora Ministra, María Fernanda Campo Saavedra, a hacer un estudio más completo que sirviera de base para la construcción de un modelo que le diera solución al desfinanciamiento estructural en términos de mediano y largo plazo; estamos cumpliendo el compromiso.

En medio de enormes dificultades y carencias se está llegando a 20 años de vigencia de la ley 30 de diciembre de 1992, creciendo y transformando el sistema de manera muy importante, con grandes eficiencias pero agotados en los márgenes de acción. Es hora de que el Estado y la sociedad atiendan las demandas de sus Universidades, para que puedan seguir avanzando en los términos que la realidad reclama. Y esto significa financiación adecuada. La tarea sigue pendiente, por ello el estudio que hoy sale a la luz pública a través de esta publicación, se convierte en un instrumento de enorme valor para proseguir en la senda de encontrar junto al Gobierno y al Congreso, la mejor forma de financiar el futuro de la Educación Superior Estatal.

Agradezco en nombre del Sistema Universitario Estatal SUE, el trabajo realizado por el equipo de Vicerrectores Administrativos y Financieros quienes se aplicaron con entusiasmo y creatividad a construir esta propuesta. Sigue en la agenda el trabajo conjunto con el Ministerio de Educación Nacional, está demostrado que podemos ser aliados en los esfuerzos para defender el futuro de la Educación Superior en Colombia.

**Luis Enrique Arango Jiménez**  
Presidente del Sistema Universitario Estatal SUE

## Sumario

La Ley 30 de 1992 - *Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior en Colombia*, creó el Sistema de Universidades del Estado, el cual está integrado por todas las Universidades estatales u oficiales con el fin de optimizar los recursos humanos, físicos, técnicos y financieros; crear condiciones de evaluación que permitan el mejoramiento de la calidad de la educación nacional, fomentar la cooperación entre estas Instituciones y garantizar el financiamiento del sistema.

El Sistema Universitario Estatal (SUE) en el año 2009, conformó la Comisión Técnica de Vicerrectores Administrativos y Financieros, con el objeto de cuantificar el impacto del sistema de financiación de la educación superior pública en el quehacer de las Universidades. En este sentido, la comisión ha venido desarrollando una serie de análisis que permiten orientar un debate informado y técnico de la realidad de la Educación Superior en Colombia.

Entre los análisis adelantados se cuenta con dos ejercicios importantes (Fase I y Fase II) que mediante un estudio presupuestario del período comprendido entre los años 1993 y 2011, reflejan el porqué de la insuficiencia del sistema de financiación establecido a través de la ley 30 para atender los requerimientos reales de operación de las Universidades.

En el primer ejercicio conocido como Fase I, se realizó un diagnóstico de la situación actual de las Instituciones del SUE que permitió identificar los factores relacionados con la normatividad y jurisprudencia de obligatorio cumplimiento en materia de Contratación de Personal, expedida por el Gobierno Nacional con posterioridad a la Ley de Educación Superior, que impactan de forma permanente el financiamiento del sistema y a su vez calcular los costos adicionales asumidos por las Universidades en la aplicación de la reglamentación citada.

Con la Fase I se obtuvo una cifra preliminar del desfinanciamiento estructural como ya se mencionó sólo en temas salariales y prestacionales; no obstante, esta cifra es mayor si se contemplan otros rubros que impactan de manera significativa el presupuesto de las universidades, en particular sus gastos de funcionamiento. Llegado a este punto, se dio inicio a un nuevo ejercicio que contempla una serie de variables que han agudizado los problemas de financiamiento del sistema a través del tiempo, que hacen parte del desarrollo de las instituciones y de los nuevos retos que enfrenta el país, y que no se previeron en la construcción de la citada ley de educación.

Es allí, donde se formuló un modelo complementario que permitiera valorar estos otros aspectos fundamentales y cuyos parámetros fueran medibles a nivel nacional, denominado Fase II.



# Introducción

De acuerdo con la publicación *Education at a Glance 2012*<sup>1</sup> de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>2</sup>, el panorama educativo global ha cambiado velozmente en los últimos años impulsado por dos fenómenos principales. En primer lugar se encuentra el fortalecimiento de la economía del conocimiento, la cual trae importantes beneficios tanto para las personas que le apuestan a la educación de calidad como a los países que los incentivan, y en segundo lugar el crecimiento exponencial en el mundo de la cobertura en Educación Superior.

De la mano de los Indicadores y planteamientos de la OCDE es posible aseverar que el desarrollo de los países está directamente ligado con la inversión en educación, y en un mundo en el que el conocimiento y la información son altamente valoradas, el éxito está aún más unido a la Educación Superior de calidad, la investigación y la innovación.

En el ámbito internacional, la prioridad que asigna cada país a la educación se mide a través del indicador de desarrollo mundial “Gasto público en educación como participación del Producto Interno Bruto” (PIB), el cual es construido y difundido por el Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Según el Informe 2011- Educación Superior en Iberoamérica, del Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), *“Los países iberoamericanos destinan en promedio un 4,1% de su PIB acumulado a sus instituciones de educación de todos los niveles, desde el nivel preescolar hasta el superior”*<sup>3</sup>. En este mismo informe se manifiesta que existen tres tipos de países: los que se encuentran en el promedio, incluyendo a Colombia; los que están por encima del 5 por ciento, como México y Bolivia, y los que están por debajo del 3 por ciento: Ecuador, Perú y Uruguay.

Este indicador comparado con el resultado de países más desarrollados, con PIB más robustos y por ende con más recursos; muestra que la participación del gasto público en educación de la región iberoamericana es inferior. En países como Canadá, Estados Unidos y Gran Bretaña, este aporte supera con creces el 5%.

---

1 Disponible en: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/education/education-at-a-glance-2012\\_eag-2012-en](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/education/education-at-a-glance-2012_eag-2012-en)

2 Organización conformada por 34 estados que representan las economías más fuertes del mundo y que cuentan a su vez con altos niveles de vida. Su objetivo es compartir experiencias, proponer e impulsar políticas económicas y sociales que propendan por la expansión económica, la estabilidad financiera, el mejoramiento en los niveles de vida de los habitantes y en general por el desarrollo de los países miembros.

3 Centro Interuniversitario de Desarrollo, CINDA. Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2011. Página 285. Disponible en: [http://universidad.edu.co/index.php?option=com\\_content&task=view&id=279&Itemid=91](http://universidad.edu.co/index.php?option=com_content&task=view&id=279&Itemid=91)



# La importancia de la Educación Superior

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el primer párrafo del Artículo 26, señala que: “Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos”.

En el párrafo 2 del mismo artículo, la Declaración amplía el alcance de la enseñanza en una sociedad, especificando que: “La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz”<sup>4</sup>.

En efecto, la Educación además de constituir un derecho, es muestra de la capacidad de creación y aprendizaje propia de las personas, trae consigo unas bondades incuestionables en el desarrollo del ser humano, de los grupos sociales y por ende de las naciones. Lo anterior es ratificado por la siguiente afirmación originada en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, la cual expresa en un alto grado, el propósito y la necesidad urgente de invertir en la Educación Superior Pública.

*“Nunca antes en la historia el bienestar de las naciones ha estado tan estrechamente vinculado a la calidad y el alcance de sus sistemas e instituciones de enseñanza superior.”<sup>5</sup>*

## La Educación Superior en Colombia

La Constitución Política de Colombia establece en el **artículo 67**, que *la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, toda vez que con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los bienes y valores de la cultura. También señala que la educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, la paz, la democracia, y en la práctica del trabajo y la recreación para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.*

Dentro de este marco constitucional de la educación, *le corresponde al Estado la tarea de regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.* En Colombia, la Educación Superior es un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado.

---

4 Tomado de Revista “Claves para el Debate Público, Universidad Pública Desfinanciada. Bogotá, Colombia, septiembre de 2009, número 29.

5 Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, junio de 2003.



Así mismo, el **artículo 69** de la Carta Política garantiza la autonomía universitaria, en virtud de la cual *“...Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”*. Para ello, el **artículo 113** generó una nueva categoría denominada entes autónomos e independientes, no asimilables a las otras naturalezas jurídicas que se han desarrollado en el derecho público.

Seguidamente y en desarrollo de este principio constitucional, el legislador expidió la **Ley 30 de 1992** (actual Ley de Educación Superior) por la cual se organiza el servicio público de la educación superior y se establece el régimen especial para las Universidades del Estado<sup>6</sup>. De esta forma, lo definió como un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral.



Pasillo Universidad Tecnológica de Pereira

En este horizonte se reconoce la responsabilidad de la Universidad, en su condición de entidad de educación superior y pública como centro de producción del conocimiento para permitir a todo colombiano que tenga aptitudes y voluntad, adelantar estudios de pregrado y posgrado de la más alta calidad bajo criterios de equidad, reconociendo las diversas orientaciones de tipo académico e ideológico, para facilitar una rápida respuesta a los cambios y nuevos retos de su entorno e inserción en el mundo global.

En cuanto al régimen de financiación de la Educación Superior Pública, la Ley 30 de 1992 a su vez, determinó en el **artículo 84** que *“El gasto público en la educación hace parte del gasto público social de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 350 y 366 de la Constitución Política de Colombia”* y tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. Para lograr los fines sociales y educativos de forma equilibrada, se requiere contar con la adecuada financiación por parte del Estado, de manera que se garanticen los medios para brindar una educación de calidad y relevancia social.

Bajo las consideraciones establecidas por la Ley de Educación en sus artículos 31,32 y 33, el fomento, la inspección y vigilancia de la enseñanza que corresponde al Presidente de la República y cuyas funciones señaladas podrán ser delegadas en el Ministerio de Educación Nacional, deben estar orientadas a: *[...Facilitar a las personas aptas el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, al arte y a los demás bienes de la cultura, así como los mecanismos financieros que lo hagan viable...]*.

Además de las funciones y responsabilidades del estado ya mencionadas, la Ley citada estableció como sistema de financiación en el artículo 86 que *“Los presupuestos de las Universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución.*

*Las Universidades estatales u oficiales recibirán anualmente de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos vigentes a partir de 1993”*.

6 Sentencia C-220 de 1997. Corte Constitucional

No obstante, esta forma de financiación no ha sido suficiente para soportar el desarrollo de las Universidades y el cumplimiento de las metas nacionales en cuanto a ampliación de cobertura y acceso a la educación superior de calidad. Lo cual fue ratificado en el Informe de Educación Superior en Iberoamérica para el 2011 elaborado por el Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) el cual cita en la sección F.4.5 referente a la financiación para Colombia que: *“Durante el último quinquenio, no se produjo ningún cambio significativo en el financiamiento de la educación superior, a pesar de que la cobertura se incrementa. Las universidades públicas siguen financiadas con base en la Ley 30 de 1992, que define la política de financiación del sistema estatal de universidades. Los aportes otorgados bajo esta ley se ajustan con base en la inflación, por lo que en términos constantes reciben casi los mismos recursos. Sin embargo, como proporción del PIB éstos disminuyen ya que al comienzo del período representaron el 0,50 y al final el 0,47.*

*... La necesidad de mayores recursos, para ampliar la cobertura y mejorar la calidad, se incrementa. La financiación del Gobierno Nacional, que al ajustarse por inflación permanece constante, ha resultado insuficiente. Por ello, el cumplimiento de las metas en cobertura genera la urgencia de ampliar las diferentes formas de financiación”<sup>7</sup>.*

## 1. Aspectos importantes en el análisis de financiación de las Universidades Estatales Colombianas

La Ley 30 de 1992 estableció además del marco normativo en cuanto a los aspectos académicos, administrativos y jurídicos entre los que se desenvuelven las Universidades, la manera cómo el Gobierno Nacional aportaría en cada vigencia los recursos para el funcionamiento de las mismas, metodología en la que subyacen los siguientes elementos:

### 1.1 La actual Ley de Educación financia una Universidad de los años 90

La Ley 30 de 1992 determinó en su artículo 86, que las Universidades estatales u oficiales recibirían anualmente aportes del presupuesto nacional tomando como base los presupuestos de rentas y gastos vigentes a partir de 1993, con un incremento en pesos constantes, es decir, este presupuesto se actualiza sólo para conservar el valor del dinero en el tiempo (costo de vida o inflación) sin contemplar el incremento en los costos derivados del crecimiento y evolución de las Universidades, lo que equivaldría a decir, que la Universidad actual es idéntica a la Universidad de los años 90: con igual número de estudiantes, de programas académicos, de docentes y funcionarios administrativos, con el mismo número de proyectos de investigación, docentes con el mismo nivel de formación y cualificación, entre otros aspectos; y que pueden funcionar administrando el presupuesto de dicha época actualizado *únicamente* con el índice de precios al Consumidor (IPC).

Este artículo ha sido entendido por los Gobiernos como un máximo y no como la garantía de un aporte mínimo.



Universidad Nacional de Colombia

7 Informe 2011- Educación Superior en Iberoamérica. Pagina 309. Primera edición: octubre de 2011. Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) – Universia.



Universidad del Magdalena

En la formulación de una metodología más acertada para el aporte de recursos a las Universidades era necesario basarse en un ejercicio técnico que no sólo contemplara la variable **costo del dinero** sino que permitiera un análisis de acuerdo al tamaño y complejidad de cada una de ellas (número estudiantes, nivel de formación de sus docentes, grupos de investigación, número de programas en pregrado y postgrado, entre otros), los retos y metas establecidos en los planes de desarrollo y de gestión para el sector educativo; y de esa forma determinar cuáles eran los recursos necesarios tanto en funcionamiento como en inversión, que garantizaran la equidad no sólo entre las universidades sino también entre las regiones donde se encuentran las mismas.

Ante la carencia de este análisis se aplicó la misma metodología a todas las Universidades, y es así como las Instituciones que ya tenían estructuras académicas y administrativas aprobadas y financiadas que garantizaban una adecuada formación en pregrado y postgrado obtuvieron recursos de funcionamiento para atender las mismas, contrario a aquellas que apenas se enfrentaban a un proceso de crecimiento y que no consiguieron que su línea base incluyera nuevos recursos para consolidar, aprobar y financiar estructuras que pudieran atender a futuro su desarrollo. Habría que decir también, que las Instituciones que tenían proyectos de inversión en ejecución en el BPIN (Banco de Proyectos de Inversión Nacional) resultaron beneficiadas al ser incluidos dichos recursos en su línea base en contraste con aquellas que a esa fecha no estaban desarrollando ningún proyecto.

### **1.2 Los presupuestos de las Universidades no reflejan su situación real**

Los presupuestos de las Universidades honran el principio del equilibrio, de allí se deduce que el presupuesto de gastos sólo podrá aprobarse hasta donde los ingresos de las fuentes de financiación así lo garanticen. En el proceso de elaboración del presupuesto, los requerimientos deben ajustarse siempre a los recursos existentes, por tanto, muchas necesidades quedan por fuera de este ejercicio. Las Universidades deben priorizar sus gastos, atendiendo primeramente los rubros que son de obligatorio cumplimiento como la contratación de personal, las transferencias de ley, los servicios públicos, impuestos, entre otros.

En la priorización del presupuesto de gastos citada, justo es decir, que el costo de los servicios personales es el factor que genera mayores efectos desequilibrantes y la inversión, uno de los rubros más castigados, dejando a su paso, infraestructuras sin mantenimiento, sin cumplimiento de normas de sismo resistencia, laboratorios obsoletos, deficiencias en tecnologías de la información y la comunicación (TIC), entre otros.

### **1.3 La metodología utilizada en el análisis a la información contable de las Universidades no siempre es apropiada**

Año a año las entidades de control y los Ministerios solicitan estados de resultados y balances para determinar la situación financiera de las Universidades, y realizar análisis de cada Institución tomando como base estos ejercicios.

Algunos de estos análisis muestran a las Universidades como entidades con utilidades, resultados que no son coherentes con el desfinanciamiento estructural por

el cual atraviesan y que son producto de ejercicios que dejan por fuera aspectos relevantes que impiden interpretar adecuadamente las cifras presentadas en estos documentos.

En primer lugar y a diferencia de los establecimientos públicos, las Universidades pueden apropiarse de una vigencia a otra, recursos con destinación específica, que en muchas ocasiones ingresan al cierre de vigencia generando excedentes que resultan irreales, dado que los gastos que soportan corresponden a compromisos que deben ejecutarse en vigencias posteriores. Caso similar, sucede con la dinámica de ingresos por concepto de matrícula, los cuales pueden ser confundidos como mayores recursos propios de una vigencia y en realidad obedecen sólo a recursos recaudados por anticipado.

Adicionalmente, las Universidades están facultadas para constituir fondos patrimoniales, creados con el fin de garantizar fuentes de financiamiento a largo plazo para ciertos gastos permanentes en el presupuesto, que pueden ser leídos erróneamente como recursos de capital disponible, cuando los mismos no pueden ser utilizados en otros gastos distintos al objeto por el cual fueron creados.

#### 1.4 Las Universidades son vistas como establecimientos públicos por la comunidad en general

La comunidad en general sigue viendo a las Universidades Estatales como establecimientos públicos, esta percepción genera no sólo en la sociedad sino dentro de las mismas Instituciones de Formación Superior Estatales que gran parte de los docentes y funcionarios, piensan equivocadamente que el Gobierno Central le da a las Universidades el mismo tratamiento que a los establecimientos públicos.

Este imaginario colectivo es erróneo si se tiene en cuenta que a los establecimientos públicos, el Estado les garantiza todos los recursos necesarios de funcionamiento e inversión, incluyendo recursos adicionales para atender obligaciones como el aumento salarial y de los factores que impactan sobre las contribuciones inherentes a la nómina, la actualización de sus infraestructuras físicas y tecnológicas, entre otros aspectos como los ya mencionados en este documento; condiciones que la Nación ya no garantiza a las Universidades Estatales.

Si bien las Universidades fueron establecimientos públicos en el pasado, desde la expedición de la ley 30 de 1992, las Universidades fueron establecidas como entes autónomos con personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y con la facultad de elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden, lo que significó para el Gobierno Nacional que los recursos que aporta la Nación a las Universidades constituyen una transferencia de ley que cada Consejo Superior debe distribuir para atender los gastos de la Universidad como se explicó en el numeral 1.2.

Lo anterior fue ratificado el pasado 28 de Junio de 2012 en la comunicación del Director General de Presupuesto al SUE, en la que literalmente dice “al financiamiento de las universidades públicas nacionales, departamentales y municipales concurre la nación mediante los aportes a los que obliga la ley, y los aportes de las entidades territoriales y los recursos propios, lo cual quiere decir que **la Nación no financia los**



Universidad Nacional - Sede Amazonia



**costos de funcionamiento de las universidades públicas.** *Tales aportes de la Nación se apropian en forma global en el presupuesto anual del Ministerio de Educación Nacional, tanto en funcionamiento como en inversión, tal como lo señala la sentencia C-220 de 1997, y son las mismas universidades las que elaboran sus presupuestos y los distribuyen de acuerdo con sus necesidades, al tiempo que sus respectivos consejos superiores, máximos órganos de gobierno, son los facultados para su aprobación, teniendo en cuenta los estatutos de cada ente universitario y sus propias necesidades de gasto.* (La negrilla es propia para enfatizar la afirmación realizada por el Director de Presupuesto).

En efecto, la Autonomía fue conferida a las Universidades mediante el artículo 69 de la Constitución Política, cualidad que ha sido parte de la “Universidad” desde sus orígenes en los siglos XIII y XIV en razón a que sus funciones están directamente relacionadas con la creación, transmisión y difusión de conocimiento y cultura, enmarcadas en la Docencia, Investigación y Extensión, y se realizan con independencia de los mandatos de la sociedad y del Estado, aunque responden a las necesidades de estos dos actores.

En este punto, es importante resaltar que si bien la Ley 30 de 1992 hace un reconocimiento de esta autonomía a las IES estatales en temas de administración, manejo presupuestal, normatividad, elección de sus directivas, entre otras características; generó también en el Gobierno Nacional un efecto desobligante en materia de financiación de la Educación Superior Pública, *donde la responsabilidad de garantizar educación de calidad fue trasladada a las IES Estatales* y los recursos que aporta la Nación a las Universidades son considerados hoy sólo un aporte de ley.

### **1.5 Aportes de la Nación Fraccionados**

En el artículo 86 de la Ley 30 se establece la transferencia de los recursos a las Universidades con el incremento del IPC como se ha discutido hasta ahora. El cálculo de los aportes ha correspondido a lo establecido en la ley. Sin embargo, el mo-

mento del desembolso usualmente se desplaza en el tiempo. Con relación a lo anterior, existen factores que no se han tratado ampliamente y que alteran el valor del dinero.

El primero, tiene que ver con que los aportes son girados sin el ajuste correspondiente al IPC, en razón a que el presupuesto aprobado para Educación Superior es una proyección y el ajuste por inflación es adicionado en el presupuesto de la vigencia siguiente cuando dicho recurso ha perdido capacidad adquisitiva en el tiempo. Es decir, los recursos por ajuste IPC han sido girados a las Universidades en vigencias posteriores a las que correspondían; y han sido las Instituciones las que han debido asumir en la vigencia corriente, los sobrecostos por mayor valor en el costo de vida. Por otro lado, los desembolsos obedecen a un Programa anual de caja que divide estas transferencias en doceavas, y en efecto, el valor de los recursos girados en los meses de Octubre o de Diciembre no es igual a las doceavas entregadas en los primeros meses del año.

Por otro lado, iniciativas del SUE que fueron aceptadas por los Ministerios de Educación Nacional y de Hacienda y Crédito Público, como la devolución de recursos para compensar los descuentos del 10% en la matrícula por votación<sup>8</sup> establecidos mediante la Ley 403 de 1997 y la Ley 815 de 2003, son recursos reconocidos parcialmente a las Universidades en los presupuestos del año siguiente, siendo afectados por el fenómeno inflacionario ya mencionado. Estos recursos que se dejaron de percibir por concepto de matrícula impactan directamente la Inversión, que como se ha mencionado soportan la ejecución de proyectos que impulsan el desarrollo de las Universidades.

### **1.6 Gran parte de los recursos incluidos bajo la cuenta de Educación Superior no son administrados por las Universidades**

En el año 2002, el total de los recursos de Inversión en Educación Superior incluidos en el presupuesto del Ministerio de Educación Nacional (MEN) era transferido directamente a las Universidades. En los años posteriores esta partida fue fraccionada incluyendo un porcentaje de los recursos para ser administrados por el MEN.

La partida administrada por el Ministerio es utilizada para dar cumplimiento a las metas de su Plan de Desarrollo a través de convocatorias en las que no solamente participan las Universidades y las cuales buscan favorecer proyectos relacionados con las líneas de acción priorizadas por el MEN con recursos puntuales. Es decir, los recursos a los cuales pueden optar las IES por este medio no son recursos fijos y no pueden ser destinados para cumplir sus propios objetivos. Es de resaltar que las Universidades con menores capacidades e infraestructuras no están en igualdad de condiciones para competir por los recursos citados que las grandes Universidades.

Desde el año 2003, la partida incluida para el Ministerio de Educación Nacional bajo la cuenta 705 Educación Superior, se ha ido incrementando considerablemente alcanzando en el año 2011 una participación del 85%, dejando para administración de las Universidades, tan sólo el 15 % del total de los recursos de Inversión.

8 El impacto financiero por efecto de las leyes 403 de 1997 y 815 de 2003 calculado entre los años 1998 y 2008, fue estimado en una suma cercana a los \$ 55.000 millones, según datos suministrados por la Universidad

Militar al SUE. Con la expedición de esta norma se desconoció que los recursos propios de las Universidades por concepto de matrícula se disminuirían en un 10%.



Zonas abiertas Universidad del Magdalena



Zonas verdes Universidad del Magdalena



## 2. Evolución de las Universidades Estatales a partir de la Ley 30 de 1992

En la década de los 90, las Universidades difícilmente contaban con los suficientes recursos humanos, de infraestructura física y tecnológica, bibliotecas, laboratorios, entre otros, que permitieran el desarrollo académico en docencia, investigación y extensión, razón por la cual su énfasis estaba orientado principalmente a la docencia, con una incipiente cultura investigativa y por ende reducidos grupos dedicados a este propósito. Paralelamente, el nivel de formación de los docentes no evidenciaba mejoras significativas en su cualificación, puesto que el porcentaje de éstos con formación doctoral o con maestría permanecía prácticamente constante. Todas las anteriores, características propias de la universidad colombiana de la época.

Las Universidades Estatales de hoy por el contrario, han aumentado significativamente la cobertura en número de estudiantes, la creación de programas curriculares en pregrado y posgrado, el número de docentes altamente cualificados que se constituyen como el principal capital de las instituciones educativas, la consolidación de grupos y redes de investigación, proyectos de extensión, la modernización, ampliación y mantenimiento de su infraestructura física y tecnológica, esfuerzos que en efecto aumentan sus gastos operacionales permanentes.

Estos logros se han alcanzado por el mejoramiento en los niveles de eficiencia en el manejo de los recursos y la implementación de nuevos modelos de gestión financiera, dando respuesta a las nuevas exigencias del sector educativo y como consecuencia de los retos que trae consigo un mundo globalizado. Lo cierto es que, en la actualidad las instituciones de educación superior (IES) se enfrentan a nuevos desafíos y los modelos de eficiencia que fueron utilizados para soportar los anteriores crecimientos han llegado ya a su límite y no resisten ningún crecimiento adicional, poniendo en riesgo la sostenibilidad de las universidades estatales.

A continuación se hace un análisis de los esfuerzos realizados por las Universidades Estatales en búsqueda del mejoramiento de la educación superior pública basados en los siguientes indicadores de gestión:

### 2.1 Ampliación de la cobertura educativa

Según información del Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior (ICFES) y del Sistema Nacional de Información de Educación Superior (SNIES), en 1993 la matrícula de las 32 universidades estatales en programas de pregrado fue de 159.218 estudiantes, mientras que para el año 2011, este número alcanzó los 529.487 estudiantes, lo que significa un incremento de más del 232,55%.

En cuanto a cobertura en programas de postgrado, las Universidades han incrementando su matrícula de 19.652 estudiantes en el año 2003 a 34.664 en el año 2011, presentando un aumento del 76.39% en menos de una década.

Sumado a esto, el Informe de Educación Superior en Iberoamérica publicado en el año 2011 y realizado por el Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) y Universia, muestra que las IES estatales colombianas en la vigencia 2010 asumieron el 55.38% de la matrícula nacional mientras que las IES privadas cubrieron el 44.62% restante.



Universidad Tecnológica de Pereira



Universidad Nacional

Los programas de pregrado ofrecidos por las Universidades pasaron de 1.233 en el año 2003 a 1.443 en el año 2011, y en ese mismo período los programas de posgrado pasaron de 777 a 1.105.

## **2.2 Nivel de formación de los docentes**

Las Universidades Estatales en general han realizado un esfuerzo extraordinario para mejorar la cualificación de su planta docente; el resultado de esta política colectiva se evidencia en el período comprendido entre los años 2003 y 2011, durante el cual el conjunto de universidades del SUE incrementó el número de docentes con título de doctorado en 204,67%, pasando de 835 profesores equivalentes a tiempo completo (ETC) con título de doctorado a 2544<sup>9</sup>. Es de resaltar que estos costos fueron asumidos por las Universidades, sin recibir aportes adicionales del presupuesto de la Nación.

Lo anterior ha generado un incremento progresivo en los gastos de personal como consecuencia de una mayor cualificación de la planta docente, por el aumento en los puntos salariales, al igual que el crecimiento en los gastos de contratación de profesores ocasionales para reemplazar los docentes en comisión de estudio.

## **2.3 Fortalecimiento a la misión investigativa**

Con base en la fortaleza de su planta docente, las Universidades Estatales han conseguido en el período comprendido entre los años 2003 y 2011 pasar de 1.505 grupos de investigación reconocidos por Colciencias, a 1.969, lo que se traduce en un incremento del 30,83%; estos resultados obedecen a la estrategia de las IES estatales para visibilizar su actividad investigativa. Cabe advertir que la inmensa mayoría de proyectos de investigación financiados por Colciencias u otras fuentes externas exigen contrapartidas que las universidades deben financiar con su propio presupuesto.

Otra muestra de salto cualitativo en productividad intelectual por parte de los pro-

---

9 Indicadores de Gestión del SUE



Campus Universidad del Magdalena

fesores de las universidades estatales, se evidencia en el número de revistas indexadas por Colciencias. Incluyendo todas las categorías reconocidas, se pasó de 45 revistas en el año 2003 a 148 en el año 2011.

La cualificación docente e investigativa de las Universidades del Estado, se hace tangible en el avance que muestra el indicador del SNIES sobre “Número de trabajos, ensayos y artículos de carácter científico, técnico, artístico, humanístico o pedagógico, publicados en revistas indexadas” pasando de 339 artículos en el 2003 a 4.888 en el 2011.

Los retos a los que se enfrentarán las Universidades Estatales del futuro, dadas las condiciones de cambio acelerado que impone la sociedad del conocimiento, demandarán la creación de nuevas pedagogías y mejorar las actuales, nuevas líneas de investigación articuladas al avance científico mundial y las necesidades a nivel regional, estimular la conformación y consolidación de redes académicas nacionales e internacionales, cualificación y mejoramiento continuo de las competencias de sus docentes y administrativos. En esta nueva perspectiva, la Universidad estará en condiciones de ofrecer posgrados basados en la generación de conocimiento, que contribuyan a la solución de problemas fundamentales de la sociedad colombiana; así mismo estará en capacidad de desarrollar la Investigación y Extensión en estrecha articulación con los sectores productivos, sociales y gubernamentales. Una Universidad flexible que se piense permanentemente y reflexione sobre los problemas del país, para liderar el pensamiento, la intelectualidad y la creación artística. Lo anterior requerirá de recursos financieros importantes que excedan los aportes que el gobierno nacional transfiere a las universidades en el marco de la Ley 30 de 1992.

## **2.4 Crecimiento en la infraestructura física y tecnológica**

El desarrollo de las universidades y su inminente ampliación de cobertura ha impuesto nuevos desafíos, como la ampliación y mejoramiento de sus instalaciones (construcción y adecuación de aulas y escenarios de práctica, ampliación y actualización de sus laboratorios, incorporación de TIC, entre otros) que supone grandes



Facultad de Ingeniería Industrial  
Universidad Industrial de Santander



Facultad de Ingeniería Industrial  
Universidad Tecnológica de Pereira

inversiones en infraestructura al igual que la destinación de mayores recursos para su sostenimiento. Para el año 2003 las universidades contaban con 2.178.000 metros cuadrados construidos y para el año 2011 esta cifra se incrementó en un 28,65 %, alcanzando los 2.801.911 metros cuadrados.

## 2.5 Programas de Internacionalización

La Ley 30 de 1992 incluye entre los objetivos de la educación superior y de sus instituciones (Artículo 6) “Promover la formación y consolidación de comunidades académicas y la articulación con sus homólogas a nivel internacional” y con el fin de garantizar a la sociedad el cumplimiento de estos objetivos creó el Sistema Nacional de Acreditación.

En concordancia con lo anterior, el Consejo Nacional de acreditación estableció entre los objetivos y lineamientos para la Acreditación Institucional “*Estimular procesos de movilidad y cooperación académica entre instituciones de educación superior, sobre la base del reconocimiento de su calidad*” y de igual forma incentivar la interacción académica de los profesores (Característica 11), en donde se considera que las instituciones deben aplicar políticas para promover la participación de sus profesores con comunidades académicas del orden nacional e internacional.

Estos objetivos se corresponden con los lineamientos acordados en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior – 2009 en los puntos 25 y 27 relacionados con la Internacionalización, Regionalización y Mundialización establece que “*Los establecimientos de enseñanza superior del mundo entero tienen la responsabilidad social de contribuir a reducir la brecha en materia de desarrollo mediante el aumento de la transferencia de conocimientos a través de las fronteras, en particular hacia los países en desarrollo, y de tratar de encontrar soluciones comunes para fomentar la circulación de competencias y mitigar las repercusiones negativas del éxodo de competencias*” y que “*Las iniciativas conjuntas de investigación y los intercambios de alumnos y personal docente promueven la cooperación internacional. Los estímulos para lograr una movilidad académica más amplia y equilibrada deberían incorporarse a los mecanismos que garantizan una auténtica colaboración multilateral y multicultural*”<sup>10</sup>.

En este aspecto, las Universidades han realizado algunos avances, como se muestra a continuación:

- Movilidad de Estudiantes Colombianos: 131 estudiantes en el año 2003 y 1354 estudiantes en el 2011 (Incremento 933,59%).
- Movilidad de Estudiantes Extranjeros: 43 estudiantes en el año 2003 y 509 estudiantes en el 2011 (Incremento 1083,72%)
- Movilidad de Docentes: 1152 docentes en el año 2003 y 2424 docentes en el 2011 (Incremento 110,42%).

Naturalmente, los avances en este tema han sido discretos en razón a las limitaciones de los recursos a destinar por parte de las IES estatales.

10 Comunicado Conferencia Mundial sobre la Educación Superior - 2009: La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo (Sede de la UNESCO, París, 5-8 de julio de 2009). Ver el documento oficial en: [http://www.iesalc.unesco.org.ve/dmdocuments/comunicado\\_cm09es.pdf](http://www.iesalc.unesco.org.ve/dmdocuments/comunicado_cm09es.pdf)

Seguidamente se incluye un compendio de los Indicadores y características que evidencian la evolución de las Universidades Estatales en las últimas décadas:

### Tabla Evolución de las Universidades Estatales Colombianas

## LAS UNIVERSIDADES ANTES Y DESPUÉS DE LA DÉCADA DEL 90

### Antes de los 90

- Cobertura estudiantil reducida
- Cultura investigativa primaria
- Baja cualificación docente
- Infraestructura física mínima
- Métodos tradicionales de enseñanza (no uso de TIC)
- Baja producción científica
- Precariedad grupos de investigación
- Sólo el 6% (matrícula total) correspondía a Maestrías y Doctorados
- No existían programas de bilingüismo, movilidad académica, inclusión, deserción a cargo de las IES.

### Después de los 90

- Aumento significativo de Cobertura Estudiantil
- Incorporación de nuevas tecnologías de información
- Cambio modalidades convencionales de enseñanza
- Aumento pertinencia investigación científica
- Apoyo a redes y grupos de investigación
- Incremento movilidad académica
- Cualificación docente: comisiones de estudio (doctorado)
- Programas de bilingüismo, inclusión, deserción a cargo de las IES.
- Mejor infraestructura.
- Laboratorios
- Acreditación y Sistemas de Gestión

1990



**Tabla Indicadores de Cobertura**

INDICADOR	1993	2003	2011	INCREMENTO
Estudiantes Matriculados Pregrado*	159.218	346.946	529.487	232,55%
Estudiantes Matriculados Posgrado	ND	19.652	34.664	76,39%
Programas de Pregrado Ofrecidos	ND	1.233	1.443	17,03%
Programas de Posgrados Ofrecidos	ND	777	1.105	42,21%

\*Incremento calculado entre 1993 y 2011

Fuente SNIES

**Tabla Indicadores de Gestión**

INDICADOR	2003	2011	INCREMENTO
Docentes con Doctorado (Docentes ETC)	835	2.544	204,67%
Grupos de Investigación reconocidos por Colciencias	1.505	1.969	30,83%
Revistas Indexadas por Colciencias	45	148	228,89%
Artículos publicados revistas indexadas	339	4.888	1341,89%
Crecimiento en la infraestructura Física (m <sup>2</sup> )	2.178.000	2.801.911	28,65%
Movilidad de Estudiantes Colombianos	131	1.354	933,59%
Movilidad de Estudiantes Extranjeros	43	509	1083,72%
Movilidad de Docentes	1.152	2.424	110,42%

Fuente SNIES



### 3. Fase I decisiones legales que han incidido en el presupuesto de gastos de las Universidades Estatales a partir de la ley 30 de 1992 en materia de contratación de personal

#### 3.1 Del Régimen Salarial y Prestacional Docente Decretos 1444 de 1992 y 1279 de 2002

En 1992, el Gobierno Nacional promulgó el Decreto 1444, *por el cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional para empleados públicos docentes de las universidades públicas del orden nacional*. Si bien este Decreto abrió la posibilidad de reconocimiento a los méritos académicos de los docentes, no es menos cierto que con él se inició un trayecto ascendente en los gastos de funcionamiento asociados a la nómina, toda vez que la totalidad de puntos asignados a cada docente eran de carácter salarial, sin establecer límites.

Mediante el Decreto 1279 de 2002, el gobierno nacional modificó las disposiciones del régimen salarial docente, modificando el paquete de puntos a asignar por categoría y diferenciando los que tienen o no efecto salarial.

En este punto, es necesario precisar que la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y de los trabajadores oficiales de las universidades del Estado, tanto docentes como administrativos es competencia del Gobierno Nacional, que lo hace con estricto cumplimiento de los criterios y objetivos contenidos en la respectiva ley marco dictada por el Congreso, hoy la ley 4ª de 1992.

Es pertinente señalar, que el incremento salarial de los docentes, no corresponde propiamente a una nómina plana a la cual se aplica el aumento previsto anualmente por el gobierno nacional, sino que además crece con la productividad académica, la evaluación docente, el ejercicio de cargos académico-administrativos, el ingreso de nuevos docentes con altos niveles de exigencia académica, constituyéndose en factores que determinan un incremento superior en los gastos de personal. Esta situación viene afectando las finanzas de las Universidades Estatales, por cuanto estos compromisos se atienden con recursos de la nación, los cuales conforme a lo dispuesto en el Artículo 86 de la Ley 30 de 1992 son actualizados con el crecimiento del IPC. Siendo aún más grave la situación si se considera que en la mayor parte de las Universidades, los aportes de la nación para funcionamiento no alcanzan a cubrir la totalidad de los gastos de personal.

#### 3.2 Del trato de igualdad en aspectos prestacionales a los docentes ocasionales, docentes hora-cátedra y supernumerarios administrativos - Sentencias C-006 de 1996 y C-401 de 1998 de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional en aras a reconocer el principio de igualdad, emitió la Sentencia C-006 de 1996, según la cual los docentes ocasionales que sean vinculados a las Universidades, tienen derecho a las prestaciones sociales y a la seguridad social, de forma similar como se reconoce a los docentes de planta.

Es importante analizar los efectos de la Sentencia C-006 de 1996 que trató la relación estrecha entre lo laboral y la formación universitaria. Para la época en que se



Arquitectura  
Universidad Tecnológica de Pereira

emitió este fallo, se venía dando una práctica según la cual se hacía una categorización jerárquica entre los docentes permanentes y los ocasionales, para determinar que los primeros tenían todos los derechos laborales, mientras que los segundos no eran ni empleados públicos ni trabajadores oficiales, sus servicios eran reconocidos mediante acto administrativo, y estaban desprovistos del régimen prestacional aplicable a los docentes de planta.

Situación similar se presentaba con los profesores de hora-cátedra, categoría prevista en la Ley 30 de 1992, los cuales se vinculaban a la Institución por medio de un contrato de prestación de servicios. Tratamiento que hizo parte del estudio de constitucionalidad de la norma, donde se argumentó como eje central, que la transitoriedad de los servicios prestados por los docentes ocasionales y profesores catedráticos no puede ser razón para desconocer los derechos laborales irrenunciables.

En consecuencia, la Corte Constitucional declaró la inexecutable parcial del artículo 74 de la Ley 30 de 1992, señalando con carácter de cosa juzgada constitucional, que los profesores ocasionales y de cátedra de las Universidades estatales u oficiales, tendrán derecho, a partir de la fecha de este pronunciamiento, al reconocimiento proporcional de las prestaciones sociales que se aplican a los empleados públicos docentes de carrera, de que tratan los artículos 71 y 74 de la citada Ley.

Para los supernumerarios administrativos, igualmente en aplicación del principio de igualdad, mediante sentencia C-401 de 1998, se estableció el reconocimiento proporcional de prestaciones sociales y afiliación a la seguridad social por el tiempo de vinculación al Estado, ya que hasta entonces únicamente se liquidaba la remuneración mensual (incluida prima de alimentación y transporte).

En esta sentencia, se declaró exequible el artículo 83 del Decreto 1042 de 1978, salvo el inciso tercero y la expresión “Cuando la vinculación del personal supernumerario no exceda el término de tres meses, no habrá lugar al reconocimiento de prestaciones sociales”, contenida en el inciso quinto de dicho artículo, que se declararon inexecutable.

Para la Corte Constitucional, el desconocimiento de las prestaciones sociales a los empleados supernumerarios que se vinculan transitoriamente a la Administración Pública, resulta contrario a los principios rectores de las relaciones laborales, y a la justicia que debe presidir dichas relaciones. En efecto, desconocía el principio de igualdad de oportunidades, por cuanto el hecho de que la vinculación sea transitoria, no es óbice legítimo para establecer diferencias frente a aquellos servidores públicos vinculados permanentemente a la Administración.

Según el Alto Tribunal, esta desigualdad en el trato, no se justifica por ningún objetivo de rango constitucional que pudiera perseguirse a través de ella y no encontró nada distinto de un mecanismo para reducir la carga prestacional de la Administración, que no justifica el desconocimiento general del principio de igualdad. Adicionalmente, la restricción que se viene comentando desconocía el principio constitucional de irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales. Puede decirse que, ante la incapacidad de negociar las condiciones legales de ejercicio del cargo, es la misma ley la que resulta imponiendo al servidor transitorio la inconstitucional renuncia a esta categoría de beneficios mínimos que constituyen las prestaciones sociales reconocidas a los servidores públicos.



Universidad de Antioquia,

Es importante señalar que estos pronunciamientos son de obligatorio cumplimiento para las Universidades que vinculan personal supernumerario, debiendo ellas aumentar los gastos destinados al pago de sus prestaciones sociales, sin encontrar un respaldo financiero adicional para costear estos gastos de nómina

### **3.3 Aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud y en Pensiones - Ley 797 de 2003, Decreto 4982 de 2007, Decreto 2090 de 2003 y Ley 1122 de 2007**

Mediante la Ley 797 de 2003, se reformaron algunas disposiciones del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptaron disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales. La Ley 797 de 2003, dispuso que a partir del 1° de enero del año 2004 la cotización se incrementara en el uno por ciento (1%) sobre el ingreso base de cotización. Adicionalmente, a partir del 1° de enero del año 2005 la cotización se incrementó en medio por ciento (0.5%) y otro medio punto (0.5%) en el año 2006. A partir del 1° de enero del año 2008, el Gobierno Nacional incrementó en un (1%) punto adicional la cotización.

Los aportes patronales de pensión que venían siendo del 10.125% hasta el 2003, pasaron al 10.875% para el año 2004, luego al 11.250% para la vigencia 2005 y del 11.625% en lo transcurrido del año 2006.

El Gobierno Nacional expidió el Decreto 4982 de 2007 incrementando al 12% los aportes patronales de pensión, porcentaje que se mantiene vigente hasta el presente. Respecto de los empleados que laboran en actividades de alto riesgo y que están afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación definida, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2090 de 2003, por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades, incrementando en un 10% adicional los aportes patronales en pensión.

Posteriormente, se expidió la Ley 1122 de 2007, por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones, incrementando al 8.5% los aportes patronales de salud que venían siendo del 8% desde el año 1994.

Dado que los aportes por parte de los empleadores al Sistema General de Seguridad Social en Salud y Pensiones de los servidores públicos docentes y administrativos son de obligatorio cumplimiento para las Universidades, deben éstas aumentar los gastos destinados al pago de los aportes señalados, sin encontrar un respaldo financiero adicional para costear los gastos de nómina.

### **3.4 Gastos adicionales en el régimen prestacional - Decreto 404 de 2006**

En materia prestacional se ha visto afectado el presupuesto de gastos de funcionamiento, con la expedición del Decreto 404 de 2006, en virtud del cual los empleados públicos y trabajadores oficiales vinculados a las entidades públicas del orden nacional y territorial, que se retiren del servicio sin haber cumplido el año de labor, tendrán derecho a que se les reconozca en dinero y en forma proporcional al tiempo efectivamente laborado las vacaciones, la prima de vacaciones y la bonificación por recreación. Considerando que este Decreto es de obligatorio cumplimiento



Universidad de Antioquia



Universidad de Antioquia

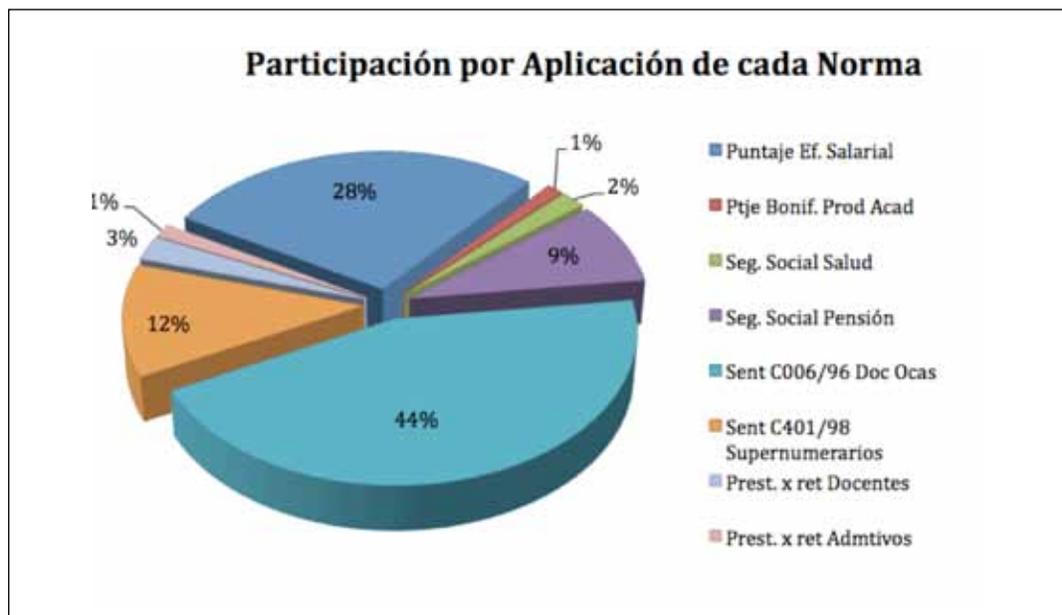
para las Universidades frente a sus empleados públicos y trabajadores oficiales, se debe garantizar las partidas presupuestales para atender el incremento de estos compromisos destinados al pago de las prestaciones sociales.

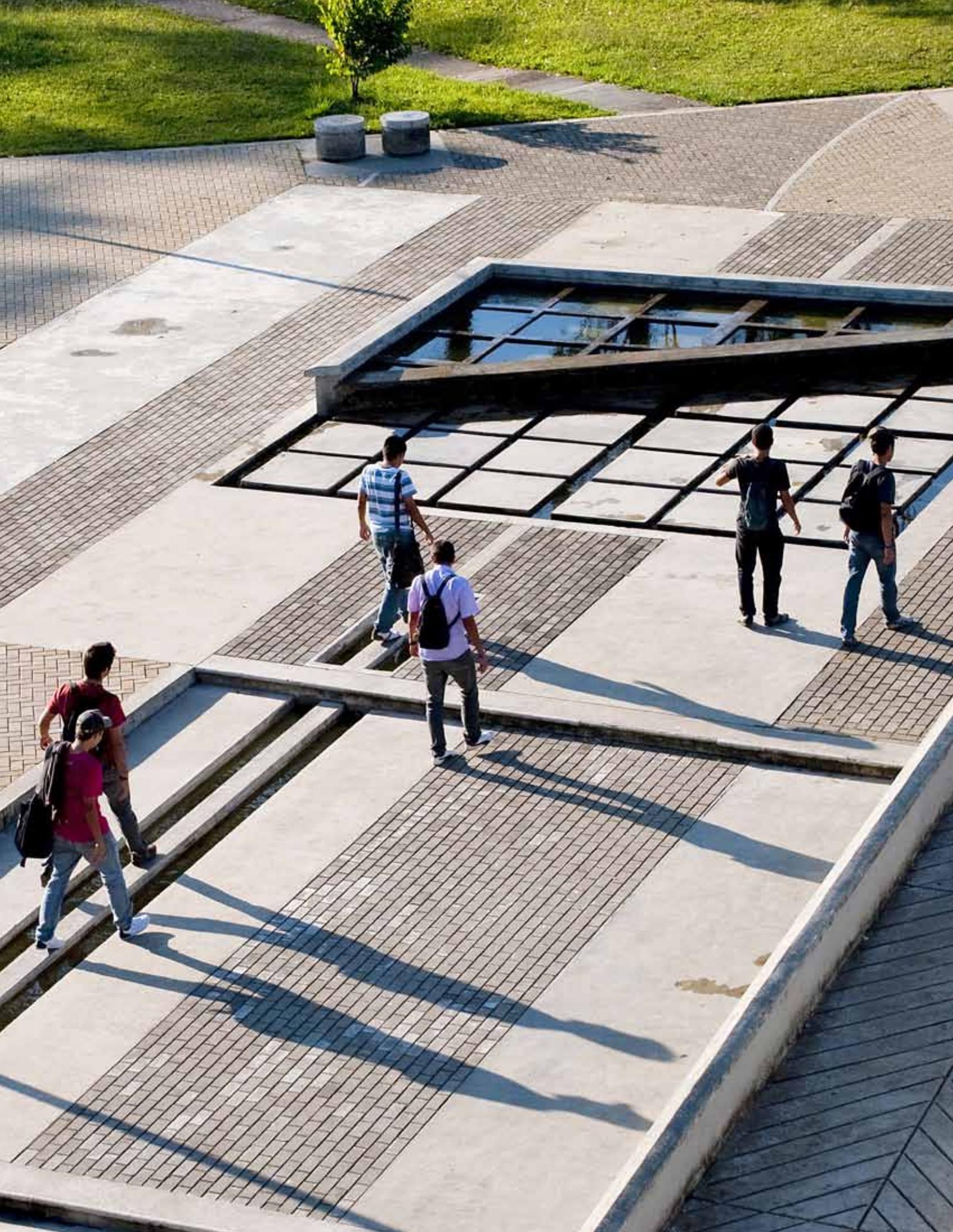
A continuación se presentan los resultados obtenidos en la Primera Fase del Estudio de Desfinanciación, en donde se identificó que el déficit asumido por las Universidades durante el período comprendido entre los años 1993 y 2011 por aplicación de las normas expuestas en materia de contratación de personal, asciende a \$1.2 billones. En este análisis se consolidó información de 28 de las 32 Universidades del sistema:

### Resultados del estudio Fase I período 1993 - 2011

Totales por aplicación de cada norma

CONCEPTO	VALOR (Millones de \$)
PUNTAJE CON EFECTO SALARIAL	337.033
PUNTAJE BONIFICACION PRODUCTIVIDAD ACADEMICA	15.013
SEGURIDAD SOCIAL SALUD	22.371
SEGURIDAD SOCIAL PENSION	105.922
SENTENCIA C-006 DE 1996 - DOCENTES OCASIONALES	537.900
SENTENCIA C-401 DE 1998 - SUPERNUMERARIOS ADMINISTRATIVOS	144.117
PRESTACIONES PROPORCIONALES X RETIRO DOCENTES	30.508
PRESTACIONES PROPORCIONALES X RETIRO ADMINISTRATIVOS	16.696
APORTE PATRONAL EN SALUD PERÍODOS DE LICENCIA	214
APORTE PATRONAL EN PENSION PERÍODOS DE LICENCIA	226
TOTAL (SIN INDEXACIÓN)	1.210.001





## 4. Fase II aspectos que han incidido en los diferentes rubros del presupuesto de las universidades estatales a partir de la Ley 30 de 1992



Universidad Industrial de Santander

El estudio de desfinanciación de las Universidades Estatales requería un análisis más amplio de diferentes aspectos y normas que a través del tiempo han agudizado los problemas de financiamiento del sistema; que hacen parte del desarrollo de las Instituciones y de los nuevos retos que enfrenta el país, y que no se previeron en la construcción de la Ley 30 de 1992.

La ampliación de cobertura estudiantil y el crecimiento de las IES estatales con criterios de equidad en sus sistemas de contratación y garantizando la calidad de los servicios de docencia, investigación y extensión ofrecidos, demanda recursos financieros adicionales a los ya asumidos por las mismas desde la puesta en vigencia de la Ley de Educación.

Lo anterior dio origen a un segundo ejercicio denominado Fase II, el cual pretendió consolidar una matriz a partir de variables que están impactando fuertemente la financiación del Sistema Universitario Estatal, y cuyos efectos presupuestales vienen siendo asumidos en gran medida por las Universidades a través de diferentes fuentes de ingreso.

Es prudente precisar que las Universidades que hacen parte del SUE presentan diferencias significativas entre sí debido a su complejidad, es decir, a causa del número de estudiantes que atienden, sus áreas de formación, el tamaño de sus instalaciones, el número de grupos de investigación, los niveles de formación, el número de docentes y cantidad de éstos con doctorado, los sistemas de información, el número de sedes, el impacto local, regional y nacional, entre otros.

Queda por aclarar, que este ejercicio no pretende homogenizar ni medir a las Universidades bajo un mismo esquema, su fin es evaluar y costear por medio de parámetros generales, múltiples aspectos propios del desarrollo de las Universidades. Estos parámetros comunes fueron construidos en consenso mediante la realización de diferentes reuniones con los Vicerrectores Administrativos y Financieros de las 32 Universidades Estatales, y de la Comisión Técnica.

Es importante recalcar que la Universidad de hoy es absolutamente distinta a la Universidad de 1993 y que estos cambios significativos, ya mostrados en capítulos anteriores a través de indicadores, y que contaron con la misma financiación de la Nación; son el resultado de la gestión de las Instituciones por incrementar sus fuentes de financiación las cuales ya llegaron a su límite de crecimiento.

Hoy se hace necesario, revisar el papel del Estado Colombiano en el sistema de financiación de las Universidades y todas aquellas variables internas y externas que están afectando la salud financiera de las mismas. La participación de los recursos de la Nación en el financiamiento de las Universidades fue en el año 2010 de tan sólo el 48% en contraste con un 79% en el año 1993, diferencia porcentual que evidencia el esfuerzo de las IES Estatales por atender con sus propios recursos, el crecimiento de las variables que serán analizadas a continuación:

#### 4.1 Servicios personales (contratación docentes y administrativos)

En la actualidad el Sistema Universitario se enfrenta a una realidad en su contratación docente y administrativa, producto de un congelamiento en sus plantas y un alto crecimiento en el número de funcionarios contratados bajo la modalidad de ocasionales y de hora cátedra.

Ésta contratación ha sido asumida por las Universidades y adicionalmente la obligatoriedad del costo prestacional tal como lo demandan las sentencias C-006/96 y C-401/98 (explicados sus efectos en la Fase I) para atender el crecimiento y desarrollo ya expuesto de estas Instituciones y un aumento en la cobertura que supera el 255,87%<sup>11</sup>. Esfuerzo que en efecto podría generar una solicitud al Gobierno en igual proporción de recursos nuevos.

Lo cierto es que hoy, bajo un esquema de mayores eficiencias los requerimientos del sistema universitario estatal buscan garantizar un modelo de contratación con equidad a sus docentes y administrativos en cumplimiento del régimen salarial y prestacional planteado en el decreto 1279 para los docentes y de las disposiciones para los funcionarios administrativos contenidas en el artículo 125 de la Constitución Política, en la Ley 443 de 1998 (Carrera Administrativa que aplicó en su momento) y Acuerdos Internos de las Universidades, es decir, establecido por el propio gobierno y en cumplimiento de la normatividad ligada a la vinculación en planta de quienes se encuentren ejerciendo funciones misionales.

Los parámetros utilizados para el consolidado de costos de las universidades del sistema estatal, tuvo en cuenta una relación de 1 docente por cada 18 estudiantes y de 16 horas de clase semanal para la equivalencia en tiempo completo de los docentes de cátedra.

De acuerdo a este cálculo, el sistema requiere convertir 7.790 de sus docentes ocasionales a docentes de planta, es decir, aumentar de 11.425 a 19.215 el número de docentes de planta, disminuyendo en contrapartida el personal ocasional de 5.611 a 2.638 docentes y el personal catedrático de 11.564 a 4.523 docentes catedráticos en equivalencia a tiempo completo. Lo anterior corresponde a un esquema de contratación docente en el que la participación del personal de planta alcanza el 70%, el personal ocasional el 10% y los catedráticos el 20%.

Este modelo de contratación requiere de \$429.301 millones adicionales a la base, cifra que corresponde al 18.7% del presupuesto que le entregan hoy al sistema universitario estatal (atendiendo un impacto del 255% sólo en ampliación de cobertura que ha sido uno de los grandes esfuerzos del sistema).

De igual manera y atendiendo los mismos parámetros de equidad en la contratación y garantizando el ingreso a la planta de aquellos cargos misionales, es necesario convertir 3.700 contratos administrativos ocasionales en contratos de planta, es decir, pasar de 11.499 a 15.199 cargos administrativos de planta, garantizando una proporción de un funcionario administrativo por cada 30 estudiantes, lo que significaría un aumento en la base presupuestal de \$236.422 millones, cifra que representa un 10.2% del presupuesto asignado en la actualidad al sistema universitario estatal.



Universidad Nacional de Colombia

11 Este porcentaje mide el crecimiento en número de estudiantes entre el año 1.993 y el año 2012.

Llegado a este punto, se debe precisar que en este ítem, la proyección se realizó sobre una única variable (relación docente por número de estudiantes), lo que no garantiza a las Universidades y en especial a las de mayor complejidad, la contratación adicional que se genera por efectos de la utilización de gran parte del tiempo de los docentes a la investigación y a la extensión, en otras palabras, hay un número importante de éstos con una mínima o sin asignación de docencia directa, por tanto, el cálculo realizado no absorbe el número de contratos necesarios para remplazar las horas dedicadas por los docentes a actividades distintas a la docencia.

Finalmente se aclara que **este cálculo no contempla ningún aumento en el número de docentes o administrativos a contratar por parte de las Universidades**, esta cifra es la inversión que requiere el sistema universitario estatal para mejorar el régimen de contratación actual de sus funcionarios, disminuyendo en gran medida la problemática de contratar bajo un modelo ocasional a funcionarios que han laborado por años en el Alma Mater.

#### 4.2 Formación Docente

Como se mencionó en el numeral 3.2, ha habido un avance significativo del sistema universitario estatal en el tema de formación docente, demostrado en un crecimiento del 204.67% en el número de docentes con doctorado para el periodo 2003- 2011. Éste es un logro propio y muy representativo para las universidades, pues a pesos de hoy podría estimarse que los 2.890 docentes con formación doctoral (2.544 docentes equivalentes a tiempo completo) con los que a la fecha cuenta el Sistema le han costado a las Universidades alrededor de 1,2 billones.

Esta inversión aunque importante no es suficiente para alcanzar la proporción mínima de docentes con formación doctoral que requiere el sistema, la cual se estimó para este ejercicio en un 30% del total de la planta docente y para aquellas universidades que ya lograron esta meta, un crecimiento adicional del 10%. Con este criterio las Universidades Estatales Colombianas le apuestan a tener 5.023 nuevos doctores en cuatro años, con un costo total de inversión de \$2.1 billones, logrando con ello un total de 7.913 doctores en el sistema.



Universidad Tecnológica de Pereira

### 4.3 Infraestructura Física

De acuerdo con lo planteado, el aumento representativo en el número de estudiantes matriculados en las Universidades durante las últimas dos décadas significó también un aumento en su capacidad instalada (número de docentes, administrativos, equipos, recursos bibliográficos y tecnológicos, entre otros). Crecimiento que obligatoriamente va acompañado de la realización de fuertes inversiones en infraestructura. En efecto, una Universidad de mayor tamaño exige más aulas, laboratorios, bibliotecas, salas de cómputo, cubículos, auditorios, oficinas, espacios deportivos, parqueaderos, cafeterías, baterías sanitarias, corredores, zonas verdes y de esparcimiento, y mejores redes eléctricas e hidráulicas, entre otras; sin contar el personal requerido para su mantenimiento.

En este sentido, las Universidades le apostaron a proyectos de obra civil para ampliar y adecuar su área construida pasando de 2.178.000 metros cuadrados en el año 2003 a 2.801.911 (área total construida) en el año 2011, ampliación que representa un crecimiento del 28.67% en contraste con un incremento en cobertura ya señalado en este documento que supera el 250%. Esta diferencia refleja una amplia brecha entre el avance de las Instituciones en temas de infraestructura y sus requerimientos reales según las dimensiones de la comunidad que alberga.

El estudio de costos realizado por el SUE estableció como base para el cálculo del área mínima construida requerida por las Instituciones, 11 metros cuadrados por estudiante (incluyendo sólo los espacios académicos y administrativos señalados en el primer párrafo), ejercicio que implicaría un aumento en el área señalada de 2.801.467 m<sup>2</sup>, es decir, pasar de 1.941.396 m<sup>2</sup> (sin incluir los edificios coloniales) a 4.742.863 m<sup>2</sup>, inversión valorada en \$5.6 billones.

Aunque esta cifra puede sonar impactante, genera menos asombro que constatar que a la fecha el sistema atiende a 529.487 estudiantes en una infraestructura académico-administrativa de 2.107.359 m<sup>2</sup>, lo que significa, que por cada estudiante se tienen tan sólo 3.98 m<sup>2</sup> sin contar la población docente y administrativa.





Universidad de Antioquia

Es prudente hablar ahora de los edificios coloniales ubicados en los campus universitarios, cuyo mantenimiento debe realizarse considerando lineamientos como la conservación de las características arquitectónicas, espaciales y tipológicas de los edificios que sean parte del Patrimonio Arquitectónico Cultural de cada ciudad y que la sustitución de elementos no estructurales (cornisas, puertas, ventanas, entre otros), se realice conservando las características generales y acabados utilizando materiales disponibles en el mercado cuando sea posible, en caso contrario es necesario realizar procesos de restauración de los elementos deteriorados, para lo cual las Universidades deben emplear mano de obra calificada.

Dado que este tipo de mantenimientos es complejo y se realiza de manera periódica, las IES deben incorporar dichos gastos en cada vigencia con base en el Plan de Mantenimiento que incluye actividades de alta prioridad para la conservación de la arquitectura colonial. Este mantenimiento especial requerido por las Universidades y que para el sistema universitario estatal representa la intervención de 165.963 m<sup>2</sup>, se estimó en \$49.789 millones permanentes en cada vigencia.

Lo anterior, sólo en lo atinente a capacidad; dado que las Universidades aún deben resolver otras exigencias de tipo legal con sus infraestructuras como lo son las normas de Sismo-resistencia (Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-2010) y los requerimientos de accesibilidad para personas con algún tipo de discapacidad (NTC. 4142 de 1.997, NTC. 4349 de 1.998, NTC. 4145 de 1.998, NTC. 4143 de 1.998).

En la consolidación de la matriz de costos, se estimó que la inversión adicional requerida por Universidades Estatales para que el 100% de sus edificaciones cumplan con la Norma NSR-2010 es de \$512.242 millones, lo que equivale a adecuar 1.995.639 m<sup>2</sup>. A la fecha, las IES ya han actualizado 714.375 m<sup>2</sup> a esta Norma, correspondientes al 26.36% de su infraestructura, para lo cual destinaron \$183.400 millones a pesos de 2011, que representan el 300% de los recursos que actualmente reciben las Universidades para Inversión en la vigencia.

De la mano de las políticas y lineamientos de inclusión, se expidieron una serie de normas de accesibilidad física que exigen la eliminación de barreras arquitectónicas y la adecuación de la infraestructura física para garantizar la movilidad de las personas con discapacidad al interior de los campus. Responder a esta necesidad, demanda a las Instituciones una inversión de \$363.029 millones, cifra que incluye sólo el costo de adecuación de urbanismo interno, dos baños para discapacitados y un ascensor por cada edificio. A este punto, las Universidades ya han asumido inversiones valoradas en \$127.200 millones, que corresponden a la adecuación del 26% de los edificios construidos.

#### **4.4 Tecnologías de Información y Comunicación**

Otro aspecto importante a considerar, derivado del desarrollo de las Universidades expuesto en este documento y del avance tecnológico del mundo de hoy, es la incorporación de las tecnologías de información y comunicación, las cuales acompañan los procesos de formación docente, creación de redes de investigación e innovación, participación de las comunidades académicas nacionales e internacionales, acreditación institucional y de programas, sistemas de gestión, entre otros; a través de sistemas de información que los soportan y que permiten modelos administrativos más eficientes, tecnologías que adicionalmente se constituyen como

una herramienta del proceso de enseñanza aprendizaje actualizando las metodologías docentes, llegando incluso al ofrecimiento de asesorías, cursos y programas académicos virtuales.

Para efecto del estudio de costos, se establecieron unos requerimientos mínimos en cuanto a Internet, redes de voz y datos y sistemas de información, así:

- Conexión a internet con ancho de banda a una tasa de 70Kbps por equipo de cómputo y Routers con una capacidad mínima de 100 Mbps.
- Puntos de red con Cable Unshielded Twisted Pair (UTP) categoría 6 ó 6a, jack UTP categoría 6 o 6a, face plate, troquel o caja, dispositivo activo para 24 puertos con SFP para fibra, soporte de los protocolos 802.1Q, IPv6, administración por línea de comandos, SNMP, STP y funcionalidades básicas de enrutamiento<sup>12</sup>.
- Sistemas de información básicos (administrativo, académico, financiero, de biblioteca, de bienestar, de investigaciones, de comunicaciones).

Esta cuantificación dio como resultado que las Universidades para estar a la par del desarrollo de las nuevas tecnologías de información y comunicación, demandan recursos estimados en \$334.969 millones, adicionales a los ya asumidos por estas entidades durante la vigencia 2011 valorados en \$111.854 millones que corresponden al 25% de la inversión total para las Universidades del SUE (\$446.823. millones).

#### 4.5 Recursos de Apoyo Académico

Tal como lo establece el Decreto 1295 de 2010 *Por el cual se reglamenta el registro calificado de que trata la Ley 1188 de 2008 y la oferta y desarrollo de programas académicos de educación superior* en su Capítulo II, las Universidades deben disponer de por lo menos los siguientes recursos de apoyo o medios educativos: material bibliográfico y de hemeroteca, bases de datos con licencia, equipos y aplicativos informáticos, laboratorios físicos, escenarios de simulación virtual de experimentación y práctica, talleres con instrumentos y herramientas técnicas e insumos, de acuerdo a los programas y considerando la demanda estudiantil.

En la Fase II del Estudio de Desfinanciación sólo se tuvieron en cuenta como recursos de apoyo académico, los equipos de cómputo para los estudiantes (con una relación de 1 equipo por cada 10 estudiantes) y para el personal docente y administrativo (a razón de 1 equipo por funcionario); el total de aulas con tecnología audiovisual y la adquisición y actualización de bases de datos de acuerdo a las metas del Plan de Desarrollo de cada Institución.

A la fecha las Universidades han comprado equipos por valor de \$177.178 millones a pesos de 2011, que significan 63.278 computadores y representan el 70% de la cobertura requerida. El 30% restante demanda recursos por valor de \$89.135 millones que corresponden a 28.087 computadores. Es necesario aclarar que la reposición de estos equipos debe realizarse aproximadamente cada 4 años, teniendo en cuenta la vida útil de los mismos y los requerimientos de capacidad de los sistemas operativos que deben soportar.



12 Parámetros establecidos por funcionarios expertos en conexión a Internet y Redes de Voz y datos de las Universidades del Magdalena, Industrial de Santander y Tecnológica de Pereira.



Para el caso de las aulas con tecnología audiovisual, el estudio contempló como mínimo algún tipo de ayuda audiovisual (video proyector, televisor o computador, con acceso a red) por cada salón de clase.

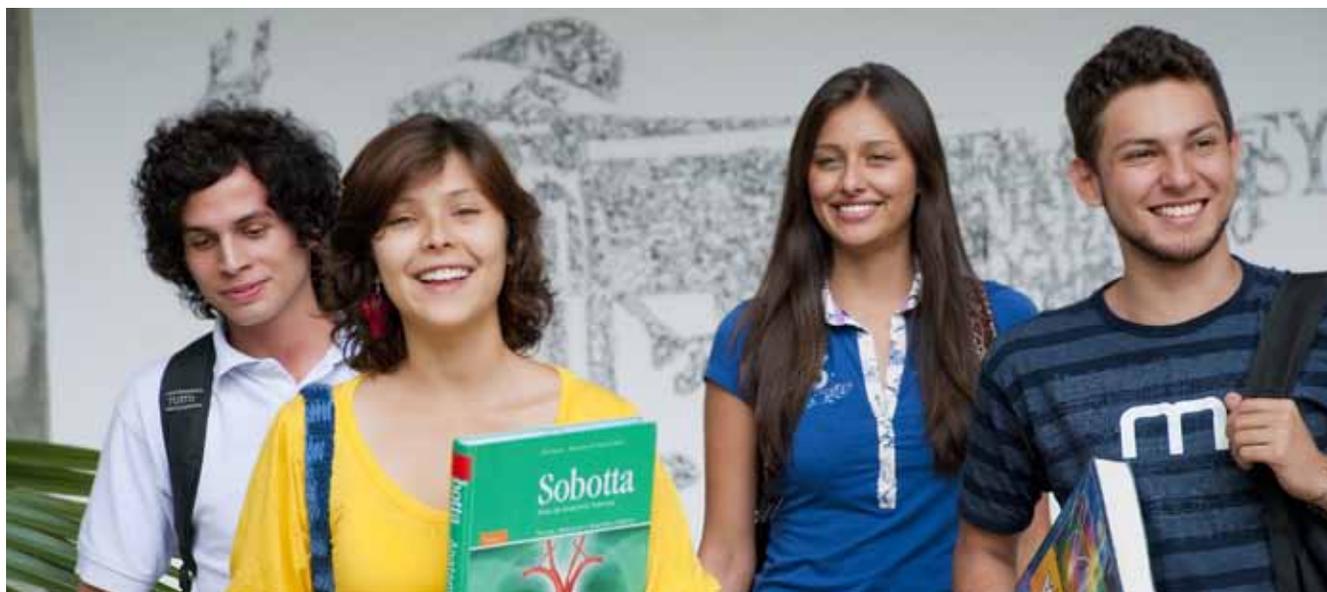
En el momento, las Universidades cuentan con 1.860 aulas adaptadas bajo este parámetro, que corresponde al 29.54% del total de los espacios de clase. En este sentido, se requiere de una inversión adicional de \$ 44.370 millones para adaptar las 4.436 aulas restantes.

En lo concerniente a recursos bibliográficos, a través de la matriz de costos se estableció el requerimiento del Sistema con base en las necesidades misionales recopiladas en el Plan de Desarrollo de cada Institución, en cuanto a la adquisición y renovación de bases de datos.

Este ejercicio arrojó como resultado que el SUE precisa de \$19.547 millones adicionales a la base presupuestal para suplir los requerimientos bibliográficos y para lo cual las Universidades realizan una inversión permanente de \$18.832 millones<sup>13</sup> equivalente al 49.1% del total requerido para atender las demandas de sus centros de biblioteca.

Queda todavía pendiente para fases o estudios posteriores, incluir las necesidades de las Instituciones en cuanto a Laboratorios, los cuales también son requeridos en cumplimiento al numeral 5.8 del Decreto 1295 de 2010 ya citado y del numeral 5.9 - Infraestructura Física, en el que determina que *Las instituciones deben garantizar una infraestructura física en aulas, auditorios, laboratorios y espacios para la enseñanza y el aprendizaje de acuerdo con la naturaleza del programa [...]*. Este ítem no fue incluido en esta Fase, por la imposibilidad de determinar un parámetro común para costear la necesidad de las universidades dada la diversa complejidad de cada una de ellas y la variedad en las áreas de formación que manejan.

13 Cifra real invertida por las Universidades del SUE en la vigencia 2011 para adquisición y renovación de Bases de Datos. Estudio Matriz de Costos SUE



#### 4.6 Bienestar Universitario

La Ley 30 de 1.992 en su Artículo 117, establece que *las Instituciones de Educación Superior deben adelantar programas de bienestar entendidos como el conjunto de actividades que se orientan al desarrollo físico, psico-afectivo, espiritual y social de los estudiantes, docentes y personal administrativo...* En el Artículo 118 señala que, *Cada institución de educación Superior destinará por lo menos el dos por ciento (2%) de su presupuesto de funcionamiento para atender adecuadamente su propio bienestar universitario.*

En este sentido, las Instituciones a través de sus dependencias encargadas, deben implementar programas de cultura, desarrollo humano, promoción socioeconómica, recreación y deporte, estrategias orientadas a disminuir la deserción, así como servicios preventivos de salud para la atención de emergencias, primeros auxilios y situaciones de riesgo en las instalaciones de la institución de educación superior.

El estudio de costos, para este propósito, buscó un parámetro o indicador que pudiera reflejar a nivel de todo el sistema universitario, el compromiso de las Instituciones en programas orientados a favorecer a los estudiantes. Para ello, se tomó como referencia el Indicador IR-B1 que tiene por objetivo *"Evidenciar el aporte de los programas de promoción socioeconómica orientados a favorecer la sostenibilidad de los estudiantes con alto índice de vulnerabilidad a la deserción, que contribuyen a la permanencia y culminación exitosa de sus estudios<sup>14</sup>".*

Este ejercicio mostró que las Universidades vienen invirtiendo año a año más de \$89.101 millones, es decir alrededor del 3.7% del presupuesto de funcionamiento **sólo en lo relacionado con programas de apoyo socioeconómico**. Cabe señalar también, que de acuerdo a las solicitudes de los estudiantes y con la meta de asignar por lo menos un apoyo económico al 100% de los matriculados provenientes de los estratos 1 y 2, y al 50% del estrato 3; los recursos adicionales que requieren las Universidades están por el orden de \$206.282 millones. Dentro de este contexto,

---

14 Protocolo del Indicador del SUE IR-B1 Apoyo Socioeconómico a estudiantes.



Planetario  
Universidad Tecnológica de Pereira

es pertinente resaltar que de la matrícula total de las Universidades Estatales, alrededor del 80% corresponde a estudiantes de estratos 1, 2 y 3.

En lo relacionado con servicios de salud para la atención de emergencias y primeros auxilios, las Universidades requieren una viabilidad adicional de \$11.958 millones y teniendo en cuenta que estos servicios deben prestarse de manera permanente, los nuevos recursos deben incluirse en la base presupuestal de las Universidades. Es importante precisar que en este aspecto las IES estatales vienen invirtiendo año a año alrededor de \$56.475 millones, correspondiente al 82,53% del total requerido.

#### 4.7 Acreditación y certificaciones

La acreditación institucional y de programas, la certificación en calidad y gestión pública, tienen un papel estratégico en el contexto de la educación, orientado a promover el mejoramiento del sistema de educación superior y garantizando a la sociedad que las Instituciones del sector cumplen los más altos requisitos de calidad.

Tienen como marco legal la Ley 30 de 1992, la cual en su artículo 53 estableció la creación del Sistema Nacional de Acreditación para las Instituciones de Educación Superior, las normas ISO 9000, la Ley 872 de 2003 y el Decreto 410 de 2004 por los cuales se crea el Sistema de Gestión de la Calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público, el MECI y el Sistema de Desarrollo Administrativo SISTEDA según Ley 489 de 1998.

En cumplimiento a lo anterior, las entidades de educación superior deben garantizar estándares relacionados con las especificidades de profesores y estudiantes; procesos académicos; investigación; pertinencia e impacto social; procesos de autoevaluación y autorregulación; bienestar institucional; organización, gestión y administración; planta física y recursos de apoyo académico. Todos estos compromisos como se ha manifestado anteriormente, demandan importantes recursos financieros que exceden los aportes que el gobierno nacional transfiere a las universidades en el marco de la Ley 30 de 1992.

Adicional a estos esfuerzos las IES del Estado requieren invertir para la implementación y sostenimiento de los sistemas de acreditación y de gestión, recursos para cubrir los gastos del personal encargado, soporte a los sistemas de información utilizados en el proceso de mejora continua, gastos de certificación, recertificación, visitas de seguimiento, pago a auditores, capacitaciones relacionadas con calidad, acreditación institucional y de programas, entre otros.

Estos gastos adicionales fueron el parámetro utilizado en la matriz de costos, y de allí se desprende que la inversión que requiere el sistema año a año es de \$50.690 millones, de los cuales las Universidades vienen financiando \$14.650 millones que corresponden al 28.9% y se necesitan recursos adicionales por valor de \$ 36.040 millones que representan el 71.1% restante.

La gestión realizada por las Universidades Estatales en este aspecto, puede corroborarse en que a la fecha, 20 de ellas tienen sistemas de gestión de calidad certificados, 7 han obtenido Acreditación de Alta Calidad y otras se encuentran en proceso de ser acreditadas; y a esto se añade que existen más de 300 programas acreditados en el conjunto de las 32 Universidades que conforman el SUE.

#### 4.8 Seguridad Física, Electrónica e informática

Uno de los problemas complejos que en la actualidad aqueja al conjunto de Universidades es el de la seguridad al interior de los campus. En este sentido y con el objeto de proteger la comunidad que albergan, las Universidades requieren adquirir e implementar controles más efectivos de acceso (vehicular y peatonal) y permanencia en los campus tanto para estudiantes y funcionarios como para particulares, proyectos de cerramiento, porterías exclusivas para visitantes, carnetización, circuitos cerrados de televisión, instalación de lectores de sensores, cámaras y andamiajes.

De igual forma, las Instituciones como organizaciones deben fortalecer las dependencias encargadas de la vigilancia y seguridad institucional, documentar e implementar manuales y procedimientos de seguridad, invertir y capacitar al personal en el manejo de sistemas de información que permitan la elaboración y actualización permanente de estadísticas en aspectos tales como hurtos, agresiones personales, explosiones, actos vandálicos, manifestaciones y protestas.

Dentro de este contexto, se encuentran también los riesgos informáticos, máxime cuando el principal activo de las organizaciones es el conocimiento y la producción intelectual, y teniendo en cuenta que gran cantidad de la información de los estudiantes y de la Institución reposa en los diferentes aplicativos. Lo anterior crea la necesidad de documentar, establecer y mantener Sistemas de Seguridad de la información y realizar las inversiones que estos requieren como servidores de respaldo, data center, backup, antivirus, entre otros.

Adicional a estos sistemas de seguridad, es necesario que se establezcan con claridad las relaciones entre las Universidades del Estado, los gobiernos local, regional y nacional, y las autoridades competentes, así como el rol que desempeña cada uno de ellos en el manejo conjunto de las situaciones de riesgo que se presentan en los campus universitarios y que a su vez afectan a la sociedad civil en general.

Los puntos mencionados fueron tratados en el Encuentro de Seguridad y Convivencia en los Campus Universitarios<sup>15</sup> realizado por el Sistema Universitario Estatal (SUE) el pasado 3 de Septiembre de 2012 en las instalaciones de la Universidad Tecnológica de Pereira y constituyen un insumo importante para la comunidad universitaria. Es conveniente señalar que la implementación de los sistemas de seguridad citados conlleva grandes inversiones de recursos, como se detalla a continuación:

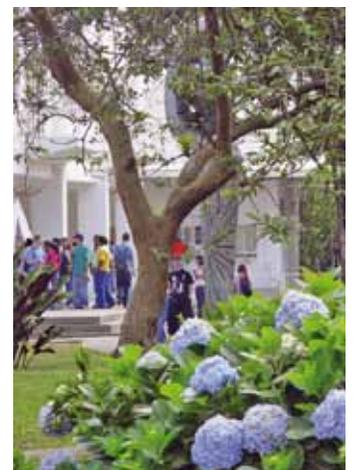
En Seguridad Física, los requerimientos de las Universidades fueron cuantificados en \$235.961 millones, de los cuales las Universidades vienen invirtiendo en cada vigencia \$51.778 millones y se calcula que los recursos adicionales a invertir ascienden a \$184.183 millones.

En Seguridad Electrónica, el sistema presenta necesidades por valor de \$46.631 millones, de este valor \$10.135 millones son asumidos por las Universidades y se requieren recursos estimados en \$36.496 millones.

---

15 Información tomada de las memorias del Encuentro de Seguridad y Convivencia en los Campus Universitarios. Disponible en:

<http://www.utp.edu.co/vicerrectoria/administrativa//encuentro-de-seguridad-y-convivencia-en-los-campus>



Parque de los sapos  
Universidad Tecnológica de Pereira



En Seguridad Informática, se cuantificaron necesidades por valor de \$12.301 millones, y las Universidades vienen ejecutando \$4.733 millones, se necesitan nuevos recursos por valor de \$7.618 millones.

#### **4.9 Mantenimiento de infraestructura física y tecnológica**

La Comisión Técnica de Vicerrectores Administrativos incluyó en el presente estudio, el ítem de Mantenimiento de Infraestructura física y tecnológica, con el ánimo de cuantificar los recursos que para este rubro vienen siendo ejecutados por las Universidades en cada vigencia y de igual forma estimar los recursos requeridos para atender satisfactoriamente las necesidades según los Planes de Desarrollo de cada Institución y los diferentes planes de acción de las mismas.

Como resultado, se obtuvieron las siguientes cifras para los diferentes tipos de mantenimiento:

- **Mantenimiento para Infraestructura Física:** Para suplir las necesidades del sistema se requieren recursos anuales por valor de \$120.349 millones, de los cuales las Universidades vienen ejecutando \$67.650 millones según la capacidad de sus presupuestos, dejando de atender necesidades por valor de \$52.699 millones.
- **Mantenimiento para equipos:** Para suplir las necesidades del SUE se requieren recursos anuales por valor de \$50.425 millones, de los cuales las Universidades vienen ejecutando \$20.378 millones y se tiene un déficit estimado en \$30.047 millones.
- **Mantenimiento para Infraestructura Tecnológica:** Para suplir las necesidades del sistema se requieren recursos anuales por valor de \$25.227 millones, de los cuales las Universidades han atendido \$15.851 millones con su presupuesto, quedando pendiente necesidades por valor de \$ 9.377 millones.



#### **4.10 Servicios Públicos, seguros e Impuestos**

Entre los gastos administrativos de obligatorio cumplimiento para las Instituciones de Educación superior se encuentran el pago de los servicios públicos e impuestos, la contratación de los servicios de aseo, destinación final de residuos, la constitución de pólizas para cubrir el 100% de los riesgos en que pueda incurrir la organización en el desarrollo de sus funciones y el aseguramiento de sus muebles e inmuebles, entre otros. En el estudio de costos se contemplaron estos gastos, obteniendo los siguientes resultados:

- **Servicios públicos:** El conjunto de Universidades estatales requiere la suma de \$70.765 millones para atender este gasto. En la vigencia 2011, las Universidades gastaron \$58.125 millones y faltan recursos anuales por valor de \$12.640 millones.
- **Aseo:** El total de necesidades del sistema en este aspecto asciende a \$60.199 millones. Las Universidades vienen ejecutando recursos anuales por valor de \$39.100 millones, quedando por atender en cada vigencia necesidades estimadas en \$21.099 millones.
- **Pólizas y seguros:** en este ítem el compilado de requerimientos fue de \$23.061 millones, de los cuales las Universidades destinaron recursos por valor de \$16.048 millones, quedando un déficit anual de \$7.012 millones.

- Impuestos: Las obligaciones tributarias ascienden a \$15.740 millones, de los cuales las Universidades asumen el 86%, y el 14% faltante corresponde a \$2.195 millones.

Todo lo dicho hasta ahora, se resume en los resultados que se presentan a continuación, producto de un ejercicio extenso que consolidó información de 30 de las 32 universidades que hacen parte del SUE y en donde las cifras arrojadas revelan necesidades de recursos en el sistema de \$11,2 billones.

Este panorama comprueba que es innegable la necesidad de recursos por parte de las Universidades y la intervención urgente por parte del Gobierno Central, que permita soportar el crecimiento de las IES estatales y su permanente transformación para atender las demandas en temas educativos expuestas en este documento, además de aliviar la deuda causada por el sistema de financiación establecido a través de la Ley 30 de 1992, el cual congeló los aportes asignados por la Nación a las Universidades, mientras las exigencias a las mismas y la inminente presión por ampliación de cobertura continuaron en ascenso.

Esta solicitud se basa en el mandato constitucional que obliga al Estado a financiar adecuadamente el servicio público de Educación Superior, en contraste con la posición asumida, al considerar que la obligación del Estado en cuanto a Educación Superior se limita a transferir a las Universidades Estatales los aportes en cumplimiento a la Ley, los cuales toman como base un presupuesto otorgado hace dos décadas.

A este propósito debe sumarse el apoyo de las entidades territoriales que tienen en su jurisdicción una Universidad Estatal, las cuales como se demostró anteriormente resultan fuertemente beneficiadas en el cumplimiento de sus metas educativas por la presencia en su territorio de las IES estatales, y en contribución deben aportar a la financiación de la educación superior pública de su región.

En lo que toca a los esfuerzos realizados por las Universidades, éstos se hacen evidentes en los resultados arrojados en esta segunda fase, donde se costearon las inversiones ya realizadas por el Sistema Universitario Estatal y cuya cifra asciende a \$7,6 billones. Paralelamente, se puede confirmar este esfuerzo con una revisión de la composición del presupuesto del conjunto de Universidades Estatales del Sistema, en donde se refleja la gestión permanente que deben realizar las Instituciones de Educación Superior para financiar con sus propios recursos más del 40% de su presupuesto.



Universidad de Antioquia

## Resultados del estudio Fase II - Tabla Información general de Necesidades

ITEMS	RECURSOS REQUERIDOS POR EL SISTEMA (Millones de Pesos)	ESFUERZOS YA REALIZADOS POR LAS UNIVERSIDADES (Millones de Pesos)	RECURSOS ADICIONALES REQUERIDOS (Millones de Pesos)
CONTRATACIÓN DE PERSONAL	2.030.060	1.364.335	665.724
Docentes	1.058.894	629.592	429.302
Administrativos	971.166	734.743	236.423
FORMACIÓN	3.302.113	1.206.003	2.096.109
INFRAESTRUCTURA	11.424.378	4.193.332	7.231.045
Infraestructura Académica-Administrativa	9.485.726	3.882.792	5.602.934
Infraestructura Área No Curricular	752.840	NA	752.840
Adecuación Personal Discapacitado	490.204	127.174	363.030
Adecuación Normas Sismo Resistencia	695.608	183.366	512.242
RECURSOS DE APOYO ACADÉMICO (Equipos, Bases de datos y Aulas Audiovisuales)	391.303	238.251	153.052
TIC	446.823	111.855	334.969
BIENESTAR UNIVERSITARIO	363.815	145.575	218.240
Programas de Apoyo Socioeconómico	295.383	89.101	206.282
Programas de Salud	68.432	56.475	11.958
GASTOS ADMINISTRATIVOS	761.138	311.992	449.146
Acreditación y Sistemas de Gestión de la Calidad	50.690	14.650	36.040
Seguridad Física, Electrónica e Informática	294.894	66.646	228.248
Mantenimiento Infraestructura Física, Tecnológica y de Equipos	245.790	103.879	141.911
Servicios Públicos, Aseo, impuestos y Seguros	169.764	126.818	42.946
<b>TOTALES (Billones de Pesos)</b>	<b>18,72</b>	<b>7,57</b>	<b>11,15</b>

### Tabla Resumen de Datos Fase II

ITEMS	VALOR DE LA INVERSIÓN O GASTO ADICIONAL REQUERIDO PESOS (\$) 2011	OCURRENCIA DE GASTOS	
		SE REPITE ANUALMENTE	SE MANTIENE HASTA ALCANZAR EL NIVEL REQUERIDO Y DEMANDA INVERSIÓN PERIÓDICA
Personal	665.724.250.879	665.724.250.879	-
Formación	2.096.109.172.853		2.096.109.172.853
Infraestructura	7.280.834.283.062	49.788.963.000	7.231.045.320.062
TIC's	334.968.714.351	12.410.634.389	322.558.079.962
Bienestar Universitario	218.239.807.664	218.239.807.664	-
Recursos de Apoyo Académico (Equipos, Bases de Datos, Aulas Audiovisuales)	153.051.701.064	19.546.749.952	133.504.951.111
Gastos Administrativos (Acreditación y Sistemas de Gestión, Seguridad y Vigilancia, Mantenimiento, Servicios Públicos, entre otros)	406.259.577.218	362.145.595.984	44.113.981.235
<b>GRAN TOTAL</b>	<b>11.155.187.507.091</b>	<b>1.327.856.001.868</b>	<b>9.827.331.505.223</b>



 **UNIVERSIDAD  
DE ANTIOQUIA**  
Seccional Norte  
Municipio de Yarumal

PLACA DE IDENTIFICACION  
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA  
SECCIONAL NORTE  
MUNICIPIO DE YARUMAL

La Universidad de Antioquia  
Seccional Norte  
Municipio de Yarumal  
Calle 100 No. 100-100  
Yarumal - Antioquia  
Teléfono: (57) 42 451 1000  
Fax: (57) 42 451 1001  
Correo electrónico: yarumal@udea.edu.co

# Propuestas



El Sistema Universitario Estatal apoyado en los dos diagnósticos realizados por la Comisión Técnica de Vicerrectores Administrativos y Financieros, evidenció la situación de desfinanciamiento estructural de las Universidades Estatales expuesta a lo largo de este documento. Frente a este panorama, a continuación se plantea una serie de propuestas que pueden contribuir a resolver los problemas del Sistema:

- Como se ha discutido, el sistema salarial y prestacional docente establecido mediante Decretos 1444 de 1992 y 1279 de 2002 que introdujeron un modelo de estímulos salariales y bonificaciones por formación, experiencia y productividad académica; no tiene límite de crecimiento, es decir, no tiene tope máximo de puntos acumulados a obtener por docente y por ende su salario puede crecer ilimitadamente.
- En este sentido, es prioritaria y urgente la financiación adecuada de esta norma o la **Reforma del Decreto 1279** por parte del Ministerio de Educación Nacional y las Universidades, dado que las reglamentaciones establecidas por estos decretos impactan en el sistema en un 7% anual adicional al crecimiento salarial normal, afectando significativamente los costos de los servicios personales.
- La actualización o renovación del sistema prestacional a implementar, si bien debe establecer unas bondades y estímulos a los docentes que permita el mejoramiento y aseguramiento de la calidad académica de los programas ofrecidos por las IES, debe impactar también en el gasto de forma mesurada y regulando el crecimiento de los salarios docentes con base en el presupuesto que los financia, de modo que las Universidades puedan programar y atender dichos gastos.
- En tanto se inicia la revisión de los decretos señalados, se precisa incrementar la base presupuestal en un 7% adicional con el objeto de reconocer a las Universidades Estatales los recursos que han invertido en cumplimiento a las obligaciones generadas por la normatividad expedida por el Gobierno Nacional relacionada con los gastos de personal. Estos recursos ascienden a 1,2 billones de pesos en el período comprendido entre los años 1993 y 2011, de acuerdo a la cifra consolidada en la Fase I del Estudio.
- El porcentaje (7%) corresponde al impacto de los gastos de personal en cada vigencia, derivados de la normatividad señalada en el Capítulo 3 de este documento y como se muestra en la siguiente tabla:



## Tabla Resultados del Estudio Fase I

Totales por vigencias

Año	Déficit asumido por las Universidades Estatales en aplicación de normatividad contratación de personal	Aporte Nación a las Universidades Estatales (Funcionamiento, Inversión y Otros)	Relación Déficit Personal/ Presupuesto Nación a las Universidades
1.993	2.456	208.999	1,18%
1.994	2.453	288.007	0,85%
1.995	5.405	377.010	1,43%
1.996	30.328	491.331	6,17%
1.997	17.207	604.638	2,85%
1.998	16.434	758.397	2,17%
1.999	19.385	912.501	2,12%
2.000	21.442	1.057.752	2,03%
2.001	25.773	1.166.370	2,21%
2.002	34.155	1.229.209	2,78%
2.003	42.285	1.377.520	3,07%
2.004	57.909	1.462.565	3,96%
2.005	85.164	1.551.060	5,49%
2.006	108.174	1.661.275	6,51%
2.007	121.011	1.755.157	6,89%
2.008	142.956	1.843.524	7,75%
2.009	157.057	2.022.483	7,77%
2.010	143.925	2.240.662	6,42%
2.011	152.334	2.246.558	6,78%

Cifras en Millones de Pesos M/cte.

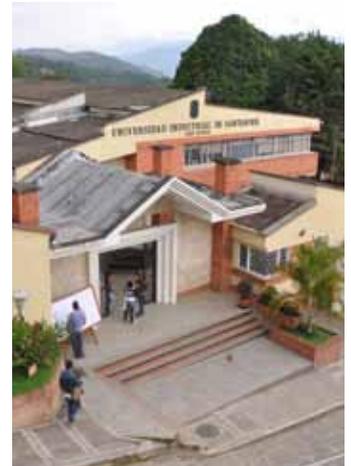


Plaza de Banderas  
Universidad Tecnológica de Pereira

- El aumento a la base presupuestal de las Universidades Estatales en cada vigencia, tal como lo dispone el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 (Indexación con base en el IPC), debe incluir que, en los casos en los que el aumento del SMMLV y/o las disposiciones de Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) sean superiores al IPC, el incremento en la base corresponda al mayor valor de éstos.
- Es de resaltar que para el año 2012, la diferencia generada entre el aumento a la base presupuestal de las Universidades del 3,73% (IPC) y el aumento salarial para los servidores públicos establecido por el Gobierno Nacional a través de los Decretos No. 0828 y 0853 del 25 de Abril de 2012 del 5%, significó a las Universidades Estatales, una erogación no compensada de \$27.808 millones<sup>16</sup>, la cual se vuelve permanente.

<sup>16</sup> Cifra recopilada por la Comisión Técnica de Vicerrectores Administrativos y Financieros, correspondiente a información suministrada por 31 Universidades de las 32 que integran el Sistema Universitario Estatal.

- Para atender las necesidades generadas por el crecimiento propio de las Universidades en ítems importantes como bienestar universitario, recursos de apoyo académico, acreditación institucional, de programas y de laboratorios, sistemas de gestión, mantenimiento físico y tecnológico, adquisición, reposición y actualización de equipos de laboratorio, seguridad del campus y de la información, entre otros, es preciso retomar el planteamiento que fue incluido en la propuesta de modificación a la Ley 30 de 1992 y que contempla que a partir del siguiente año el Gobierno Nacional entregará a las Universidades Estatales recursos adicionales, tomando como base la asignación de la vigencia presupuestal inmediatamente anterior, que signifiquen un incremento real de al menos 3% sobre la variación del IPC y harán base presupuestal.
- Esta iniciativa garantiza un crecimiento permanente a la base presupuestal de las Universidades de por lo menos la mitad de dichos recursos, y el 50% restante distribuido con base en criterios compensatorios en función de la diversa complejidad de las universidades estatales. Cada diez años el Ministerio de Educación Nacional y el SUE estudiarán y revisarán la distribución de estos recursos.
- Es de interés de la Comisión, que se retome la propuesta planteada inicialmente por el Ministerio de Educación Nacional de que los recursos adicionales entregados a las Universidades en cumplimiento del artículo 87 de la Ley 30 presenten un incremento gradual de acuerdo al comportamiento del PIB, de la siguiente manera:
- “Si el crecimiento real del PIB es mayor al 0% y menor del 5%, el incremento de los aportes sea como mínimo del 30% de dicho crecimiento; si el crecimiento real del PIB es igual o mayor al 5% y menor que el 7.5%, el incremento sea como mínimo del 40% de dicho crecimiento; si el crecimiento real del PIB es igual o mayor al 7.5%, el incremento será como mínimo del 50% de dicho crecimiento.”
- Lo anterior en pro del cumplimiento de los objetivos previstos para el Sistema de Universidades Estatales y en razón al mejoramiento de las Instituciones que lo integran.
- Si bien la Ley de Educación Superior en su artículo 86 establece que las entidades territoriales seguirán aportando a las Universidades recursos que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, esta obligación no ha venido siendo atendida por parte de las mismas, en este sentido se requieren mecanismos más expeditos que obliguen a las entidades territoriales que tengan deudas por este concepto, a incluir en sus presupuestos dichas cuantías y se garantice el respectivo pago.
- Las IES Publicas absorben alrededor del 55.38% de la cobertura en educación superior<sup>17</sup> y a su vez recogen la demanda general de los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3, generando un alto impacto en las metas de educación superior y bienestar social de sus respectivas jurisdicciones, este aporte significativo de



Sede Socorro  
Universidad Industrial de Santander



Universidad Industrial de Santander  
Plazoleta y tienda universitaria

17 Cifra para el año 2010 tomada del Informe 2011- Educación Superior en Iberoamérica. Primera edición: octubre de 2011. Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) - Uniersia, 2011 y de los Indicadores del Observatorio de la Universidad Colombiana. [http://universidad.edu.co/index.php?option=com\\_content&task=view&id=279&Itemid=91](http://universidad.edu.co/index.php?option=com_content&task=view&id=279&Itemid=91). www.universidad.edu.co



Entrada Universidad Industrial de Santander

las Universidades en los indicadores de las entidades territoriales debe verse compensado con una participación para el funcionamiento de las Universidades que a la fecha no reciben transferencias de estas entidades que signifique no menos **del 1% de los ingresos tributarios del ente territorial**. Cuando existan dos o más Universidades Estatales en un mismo territorio se debe garantizar el principio de equidad en la distribución de estos recursos.

- De acuerdo a lo planteado en el documento, no es discutible el grado de desfinanciamiento de la Universidad Estatal y su evidente dependencia de la generación de recursos propios para soportar su funcionamiento, se propone al Gobierno Nacional establecer partidas especiales en el MEN, que puedan ser manejadas incluso a través de la cuenta 705 educación superior para ayudar a sufragar erogaciones de las Universidades en algunos ítems misionales, así:

#### a) Formación Docente:

DOCENTES CON DOCTORADO REQUERIDOS POR EL SISTEMA	DOCENTES CON DOCTORADO FORMADOS A 2011	DOCENTES QUE REQUIEREN FORMACIÓN DOCTORAL	ESFUERZO YA REALIZADO POR LAS UNIVERSIDADES	RECURSOS ADICIONALES REQUERIDOS
7.913	2.890	5.023	\$ 1.2 billones	\$ 2.1 billones

Para costear la formación doctoral del 30% de los docentes del sistema, se requiere una partida global de \$2,1 billones adicionales al esfuerzo ya realizado por las Universidades, para lo cual se propone establecer un “Plan Nacional de Formación Doctoral” acorde a las metas del gobierno, a parámetros de calidad nacionales e internacionales y atendiendo a un estudio previo de capacidades de cada Universidad y de las áreas estratégicas que requieran las regiones y el país.

#### b) Infraestructura Física

INFRAESTRUCTURA REQUERIDA POR EL SISTEMA (ÁREA ACADÉMICA Y ADMINISTRATIVA)	INFRAESTRUCTURA ACADÉMICO ADMINISTRATIVA CONSTRUIDA A 2011	INFRAESTRUCTURA A CONTRUIR	ESFUERZO YA REALIZADO POR LAS UNIVERSIDADES	RECURSOS ADICIONALES REQUERIDOS
4.742.863 m <sup>2</sup>	1.941.396 m <sup>2</sup>	2.801.467 m <sup>2</sup>	\$ 3.9 billones	\$ 5.6 billones

La Fase II arrojó un déficit de \$5,6 billones en infraestructura, constituyéndose en el segundo aspecto de mayor impacto para el sistema, lo que hace evidente el estado de los campus universitarios y la urgencia de su intervención. En este aspecto, se plantea que las necesidades sean atendidas gradualmente, por medio de proyectos de construcción concertados entre el Ministerio de Educación Nacional y el SUE para atender normas de sismo resistencia, accesibilidad, obras de crecimiento y desarrollo de las Universidades producto de su ampliación de cobertura, que amparen a la totalidad de las Universidades Estatales.

## Tecnologías de Información y Comunicación

RECURSOS REQUERIDOS POR EL SISTEMA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE TIC	ESFUERZO YA REALIZADO POR LAS UNIVERSIDADES	RECURSOS ADICIONALES REQUERIDOS POR EL SISTEMA PARA IMPLEMENTACIÓN DE TIC
\$ 446.823 millones	\$ 111.854 millones	\$ 334.969 millones

Con relación a los recursos requeridos para sistemas de información y tecnologías de comunicación, se plantea que el Estado, a través del Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, asuma los costos del acceso y la conectividad a las TIC, como componente estratégico de apoyo a las tareas misionales de docencia, investigación y Extensión de las Universidades Estatales.

- El sistema universitario estatal requiere que los pasivos y obligaciones de los diferentes sistemas de pensiones de régimen especial que existen en las Universidades estatales sean asumidos por el gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y por los entes territoriales en el caso de que éstos contribuyan a su financiamiento, sin afectar o utilizar los recursos de funcionamiento e inversión de las Universidades Estatales.
- Es necesario, después de mostrados en este documento algunos de sus efectos, que cuando el Congreso, Gobierno Nacional, o las Cortes adopten nuevas decisiones normativas que incrementen el gasto presupuestal de las Universidades Estatales (de manera permanente o transitoria), el Gobierno Nacional con cargo a su presupuesto y a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reconozcan los recursos adicionales que compensen los gastos ocasionados.
- El porcentaje del 2% girado y descontado del presupuesto de las Universidades Estatales, destinado exclusivamente a actividades de Fomento de la Educación en las Universidades, de acuerdo con el artículo 43 de la Ley 30 de 1992 modificado por los artículos 10 y 11 de la Ley 1324 de 2009, debe girarse directamente a las Universidades para fomento de la educación superior, en el marco de la autonomía universitaria y ser incluido en su respectiva base presupuestal.
- Las Universidades deben estar exentas de todo tipo de tasa, impuesto y gravamen. En este sentido, debe ser claro tanto para el Gobierno Nacional como para los Entes de Control que las Instituciones de Educación Superior, no son responsables del IVA para sus actividades de docencia, investigación y extensión.
- Teniendo en cuenta que las Universidades Estatales deben destinar por lo menos el 2% de su presupuesto de funcionamiento para atender adecuadamente su propio bienestar universitario y adicionalmente incorporan políticas de capacitación y recreación para su personal docente y administrativo y benefician a sus funcionarios con programas y proyectos de bienestar; deben estar exentas del aporte a las cajas de compensación y en efecto, las Universidades responderán por el subsidio familiar a los funcionarios que por ley tengan este beneficio.

Para dar cumplimiento a lo anterior, las Universidades tendrán un período de implementación de este programa.



- Se propone que en un plazo no mayor a 5 años, el Sistema Universitario Estatal (SUE), los Ministerios de Educación Nacional, de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Administrativa Nacional de Estadística (DANE), con la participación del Departamento Nacional de Planeación, lleven a cabo un estudio técnico que conduzca al diseño, modelación y configuración de la canasta de costos de la educación superior pública.

Con base en este estudio de canasta educativa de la educación superior pública, el Congreso de la República a iniciativa propia, podrá asignar a las Universidades recursos complementarios, para atender las metas de cobertura y calidad que se fijen en los planes nacionales de desarrollo, con participación activa de las universidades estatales.

- Es importante precisar que si bien las Universidades están de acuerdo con el Control Fiscal ejercido por la Contraloría General de la República y establecido en el artículo 4 de la Ley 42 de 1993 como una Función Pública que vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del estado, no se considera que el pago de cuota de auditaje sea asumido por las Universidades. La cuota de fiscalización debe ser pagada directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- A propósito de este punto, es importante señalar que la Contraloría General de la República al momento de realizar las correspondientes auditorías a las Universidades Estatales debe tener en cuenta que si bien las Universidades administran dineros públicos, son entes autónomos, con regímenes financieros especiales y con características de manejo presupuestal, a las que no se les puede aplicar ejercicios de control idénticos a los aplicados a establecimientos públicos.
- El Gobierno Nacional y las entidades territoriales podrán realizar aportes adicionales a las Universidades Estatales destinados a financiar proyectos de inversión que estén dirigidos al mejoramiento de la calidad de la prestación del servicio. Dichos aportes no tendrán carácter recurrente y por tanto no modificarán la base presupuestal de las universidades.
- Las Universidades mantienen su compromiso con la eficiencia y el buen uso de los recursos públicos y continuarán su ejercicio de sostenimiento y gestión de fuentes alternas de financiación (recursos propios), mediante el establecimiento y mantenimiento de políticas que permitan la optimización, transparencia y uso adecuado de su presupuesto.





Universidad Tecnológica de Pereira  
Pereira, diciembre de 2012





