

Aportes de la mesa temática de financiamiento para la política pública de educación superior en Colombia

La Secretaría Técnica de la Mesa temática sobre financiamiento de la educación superior, presenta el documento que resume los resultados del trabajo realizado; su objetivo es la identificación de los problemas estructurales del financiamiento del sistema de educación superior y se presentan recomendaciones para la política pública¹.

Este documento recoge los planteamientos presentados por los rectores coordinadores de la Mesa Temática de Financiamiento: Doctores Francisco Piedrahita y Luis Enrique Arango, expuestos el 20 de mayo²; la discusión realizada sobre estos planteamientos el 5 de junio por los participantes en la reunión de trabajo³; el documento presentado en la Mesa el 5 de junio por el Rector del Tecnológico de Antioquia Lorenzo Portocarrero⁴; y los aportes realizados por los asistentes en la tercera reunión de la Mesa, del 21 de junio.

Así mismo se tuvieron en consideración los siguientes documentos:

- Sistema Universitario Estatal, SUE,(2012) “Desfinanciamiento de la Educación Superior en Colombia, la realidad de la crisis en el sistema de financiación de las universidades estatales”, Pereira, documento PDF
- OCDE, Banco Mundial,(2012) “Evaluaciones de políticas nacionales de educación, La Educación Superior en Colombia” ISBN 978-92-64-18071-0 (PDF)
- Asociación Colombiana de Universidades ASCUN, Consejo Nacional e Rectores,(2012) “Desarrollo humano sostenible y transformación de la sociedad”, Política pública para la educación superior y agenda de la Universidad, de cara al país que queremos”.
- Ministerio de Educación Nacional, “Rendición de cuentas diciembre 2011- septiembre 2012”documento PDF.
- FODESEP,(2012) “La educación superior de calidad cuesta,” Modelo prospectivo de análisis de inversiones, costos y financiación de la oferta para una educación superior con estándares de calidad, cobertura y pertinencia en Colombia a 2020.
- ASCUN, (2010.)Documento de políticas 2010 – 2014,“Hacia una nueva dinámica de La educación superior”
- Comisión interinstitucional para el análisis del desfinanciamiento de la educación superior: Informe de reuniones Mesa de Financiamiento SUE – MEN, junio de 2013
- Gómez Torres Maximiliano José, (2013) Financiación de la educación superior, Dirección de Fomento, Ministerio de Educación,.

¹ La Secretaría Técnica de ASCUN de la Mesa Temática de Financiamiento está a cargo de María Victoria Ayala de Rey

² Los documentos presentados en la reunión plenaria de instalación de las mesas llevada a cabo el 20 de mayo se presentan como anexo

³ El listado de los participantes se anexa : reunión del 20 de mayo, 5 de junio y 21 de junio

⁴ El documento presentado por el Rector del Tecnológico de Antioquia, hace parte de los anexos

I. IDENTIFICACIÓN DE LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

1- Contexto⁵.

El financiamiento ocupa sin duda un lugar sobresaliente entre los varios desafíos y retos que tiene la educación superior de nuestro país en del siglo XXI, conocer e identificar los problemas estructurales, permitirá establecer los lineamientos de una política pública con visión estratégica y con objetivos a largo plazo. La escasez de fondos frente a una demanda en ascenso y a la vez unos costos crecientes, hacen imposible pensar en plantear objetivos de desarrollo en una política pública, si no se dispone de los medios para lograr la “sostenibilidad financiera” del Sistema de Educación Superior del país.

El compromiso por parte del Gobierno actual con el establecimiento de una política pública, enfocada a considerar la educación como el eje fundamental del desarrollo económico y social, requiere reconocer la realidad del sistema actual y la búsqueda de recursos para las IES públicas y privadas.

A la educación superior contemporánea se le pide que sea no solamente formadora de recurso humano, sino transformadora de sociedad. Debe interactuar con los agentes del desarrollo, transferir conocimiento y estar articulada con la sociedad. Los planteamientos actuales reconocen que el conocimiento es el factor más importante de progreso para las personas y para los países. Sin educación no hay desarrollo y sin él no hay progreso social. El Estado que no actúe coherentemente con esta realidad está condenado al atraso⁶.

La educación superior paso de ser una oportunidad para las elites sociales a convertirse, cada vez más, en una aspiración de toda la sociedad, que se proyecta hacia la Universalización y al concepto de derecho real. Nadie hoy discute este predicado, ni la necesidad de hacer realidad este propósito.

La realidad socioeconómica del país obliga a que el estado subsidie, sí quiere ampliar las metas de cobertura con equidad y con calidad. Un país con un 34.1 % de la población por debajo de la línea de pobreza, de acuerdo a la última medición, lo requiere. El ingreso per cápita muestra inequidades y grandes desigualdades en la distribución de la riqueza.

⁵ El contexto y los planteamientos sobre las universidades públicas se tomaron en su gran mayoría del documento presentado por el Doctor Luis Enrique Arango Presidente del SUE y rector de la Universidad Tecnológica de Pereira, el 20 de mayo de 2013 .

⁶ La educación es un bien de inversión y, como tal, constituye una contribución relevante al desarrollo económico. Toda inversión supone afrontar costos para obtener los beneficios esperados. La relación existente entre ambos puede ser analizada desde una doble óptica: i) la privada, que compara los costos y beneficios directos, valorados a precios de mercado, para escoger la alternativa que maximice el volumen y tasa de ganancia para el dueño de los recursos que se asignan; y ii) la social, bien público (análisis económico o socioeconómico), en la que se consideran también costos y beneficios indirectos a precios de eficiencia, buscando maximizar el impacto (rentabilidad) de la inversión sobre la sociedad en su conjunto.

La dispersión geográfica de la población ubica importantes segmentos lejos de las ofertas de educación superior; las brechas sociales entre regiones son abismales⁷.

Los efectos del conflicto armado y de violencia en términos del desplazamiento de población nos obligan a enfocar la equidad social de manera particular. El post conflicto requiere de soluciones diferentes a las actuales. La equidad ya no puede predicarse en abstracto. Lo regional, lo étnico, lo político, lo biológico, han ingresado a hacer parte del contexto. Las minorías sociales y la población en discapacidad, no era preocupación de Estado, hoy cada vez más la Educación debe ser incluyente.

La retención de estudiantes se volvió fundamental, antes ni se medía, se consideraba parte del proceso, que sobrevivieran los mejores era comúnmente aceptado. Hoy no solo se mide, es un factor crítico de buen desempeño. Los planes de mejoramiento asociados cuestan dinero.⁸

Para abordar las tareas del crecimiento y de competitividad, superar la pobreza, aumentar los niveles de cohesión social y la participación social, las sociedades necesitan incrementar sostenidamente su capital humano. En este propósito las IES que conforman el sistema de educación superior son fundamentales. En el esquema siguiente se presenta un resumen de los cambios que han tenido las IES tanto públicas como privadas de la década de los 90 a la fecha. **Estas nuevas responsabilidades y atributos cuestan y hay que financiarlas**

Evolución de las responsabilidades y atributos de las IES antes y después de la década de los 90	
Cobertura reducida	Aumento significativo de cobertura
Inicio de la cultura de calidad	Acreditación institucional, de programas y registro calificado
Precariedad en los grupos de investigación	Apoyo a redes y grupos de investigación
Baja producción científica	Aumento de pertinencia investigativa científica
Baja cualificación docente	Cualificación docente
Solo el 6% correspondía a formación en Maestrías y Doctorados	Incremento de programas de maestrías y Doctorados
No existían programas de bilingüismo, movilidad académica, internacionalización, inclusión y deserción a cargo de las IES	Programas de seguimiento a estudiantes, bilingüismo, Bienestar universitario e internacionalización, movilidad académica
Infraestructura física mínima	Mejoramiento de infraestructura, nuevos laboratorios
Métodos tradicionales de enseñanza	Cambio en modalidades de enseñanza
No uso de las TIC	Incorporación de nuevas tecnologías de la

⁷Según el estudio de la OCDE, siete departamentos presentan una cobertura inferior al 15%: se trata principalmente de municipios apartados en el oeste y sur del país. Otros diez departamentos tienen una cobertura entre el 15% y el 25%; seis de ellos son costeros y tres (Cundinamarca, Casanare y Cesar) son vecinos de departamentos con coberturas altas. San Andrés y Providencia también tiene una cobertura de entre el 15% y el 25%. Los siete departamentos con mayor cobertura son: Antioquia, Bogotá, Boyacá, Norte de Santander, Quindío, Risaralda y Santander con el 40.3% que está por encima del promedio. Bogotá y Quindío ya superan el 50%. Dentro de los departamentos, aún hay municipios sin provisión de educación superior,

⁸ Los motivos de la deserción suelen ser de índole económico-financiera, académica, institucional o personal

	información
Gestión incipiente	Establecimiento de sistemas de gestión
Fuente: SUE, "Desfinanciamiento de la educación superior en Colombia"	

Para proyectar la educación superior por medio de una política pública en Colombia, para los próximos 20 años, se deben entender los desafíos y retos del sistema de educación superior que exige el siglo XXI, desarrollar acciones y estructurar estrategias, a corto, mediano y largo plazo, para movilizar los recursos y fuentes de financiamiento necesarios para el cumplimiento de las metas y garantizar un financiamiento sostenible que permita la expansión y diversificación del sistema y el fortalecimiento de la calidad en la educación superior.

1.2 - Descripción del financiamiento de la educación superior pública

La educación superior en Colombia ha tenido una oferta mixta (pública – privada), tal como se refleja en la distribución del gasto. El aporte de las IES privadas ha contribuido de manera importante a ampliar la cobertura, en los últimos años, oscila entre 50% y el 55%; en el cuadro se observa la distribución del gasto como participación del PIB, en 2011 el gasto privado, representa exactamente la mitad del gasto total

Gasto público y privado en educación superior como porcentaje del PIB					
	2007	2008	2009	2010	2011
Gasto público	0,86	0,87	0,94	1,08	0,98
Gasto privado	0,99	1,00	1,02	0,99	0,98
Total	1,84	1,87	1,96	2,06	1,96
Fuente OCDE- MEN 2011					

El número de instituciones que presentan la oferta educativa del sistema actual es de 288 de las cuales el 28% son universidades, el 40% Instituciones universitarias, el 19% técnicas y el 13% técnicas profesionales.

Número de IES del Sistema actual		
IES	Número	Participación
Universidades	80	28%
Instituciones universitarias	115	40%
Instituciones técnicas	54	19%
Técnicas profesionales	39	13%
Total	288	100%
Fuente OCDE - MEN		

El número de estudiantes según el SNIES para el año 2013 es de 1.958.429, esta cifra incluye a los estudiantes del SENA, el 62% de los matriculados están en el nivel universitario, el 6% cursan programas de posgrado y el 31% están en formación técnica y tecnológica.

Número de estudiantes		
Tipo de estudios	Estudiantes	Participación
Técnica profesional	78.942	3%
Tecnológica	543.804	28%
Universitarios	1.218.536	62%
Posgrado	117.147	6%
Total	1.958.429	100%
MEN - SNIES Incluye datos del SENA, Marzo 2013		

Los recursos públicos para la educación superior se canalizan a través de cinco fuentes principales, a saber, el Ministerio de Educación Nacional, los departamentos, los municipios, el SENA y el ICETEX.

La evolución del gasto público, muestra la clara tendencia de los últimos años, para aumentar los fondos destinados a los programas del SENA y del ICETEX; con el fin de ampliar la cobertura a través de los programas de formación del SENA y apoyar el crédito educativo a través del ICETEX dando oportunidad a los estudiantes de ingresar a IES privadas. Esta estrategia ha permitido que un mayor número de estudiantes entren al sistema.

Como se mencionó anteriormente, los recursos de las IES privadas, junto con las matrículas que pagan los estudiantes y sus familias, han representado una proporción significativa de la inversión total en educación superior, complementando la contribución del Estado. Sin embargo, en contra de la tendencia general observada no sólo en América Latina sino también en la mayoría de las partes del mundo, Colombia está viendo cómo se reduce gradualmente la matrícula en las IES privadas.

Evolución del gasto público por sectores institucionales (Miles de Millones de pesos)						
Categorías	2004		2008		2010	
Transferencias Nales IES	1.601.004	76,10%	1.964.417	72,90%	2.350.887	59,40%
Transferencias entidades descentralizadas	103.371	5,20%	154.587	4,90%	169.780	4,30%
SENA	40.184	2,90%	230.209	7,40%	368.802	9,30%
ICETEX	243.463	11,60%	559.950	17,90%	794.377	20,10%
MEN	61.450	2,90%	171.718	5,90%	205.680	5,20%
ICFES	49.512	2,40%	31.313	1,00%	68.487	1,70%
Total	2.104.994	100%	3.122.194	100%	3.958.122	100%
Fuente OCDE						

Las IES públicas tienen dos fuentes de financiación principales para completar la contribución presupuestal del Gobierno: las matrículas y los ingresos procedentes de contratos y donaciones⁹.

El modelo de financiación consagrado en la ley 30 de 1992 no ha sido suficiente para soportar el desarrollo de las IES y el cumplimiento de las metas nacionales en cuanto a la 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”¹⁰

Uno de los problemas más serios que sufren las IES públicas es la asignación de recursos correspondientes a los aportes de la Nación¹¹, según el artículo 86 de Ley 30 de 1992, los criterios de referencia para la distribución de las contribuciones directas del gobierno a las universidades públicas y a las instituciones T y T son los presupuestos de rentas y gastos vigentes en 1993, ajustados por la inflación¹².

El modelo no recompensa a las instituciones por la eficiencia o relevancia, y ni siquiera cubre los costos adicionales en los que las instituciones incurren como consecuencia del aumento del número de alumnos matriculados. El Ministerio de Educación Nacional solo asigna una parte muy pequeña de los recursos con base en resultados, alrededor del 0,1% en 2010.

Como consecuencia de la falta de reglas claras y transparentes y de criterios para determinar la forma de asignar los recursos públicos, el actual patrón de distribución se caracteriza por grandes asimetrías. Estas aparecen a dos niveles: en primer lugar, entre las universidades

⁹ Como fuente adicional se encuentra los recursos asignados por estampilla.

¹⁰ Sistema Universitario Estatal, SUE, “Desfinanciamiento de la Educación Superior en Colombia, la realidad de la crisis en el sistema de financiación de las universidades estatales”, Pereira, diciembre de 2012, documento PDF

¹¹ Los aportes de la Nación corresponden a los siguientes conceptos: Recursos de funcionamiento e inversión Art. 86 Ley 30 de 1992,. Recursos Art. 87 Ley 30 de 1992. Recursos Apoyo a Descuentos por Votaciones. Recursos Ley 1324 de 2009 Recursos fortalecimiento base presupuestal

¹² Según el documento SUE Desfinanciamiento de la Educación superior: 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.

por un lado, las instituciones universitarias, y los institutos técnicos y tecnológicos por el otro, y en segundo lugar, entre las propias universidades públicas¹³.

Según el estudio de la OCDE existen disparidades en el modelo de financiación entre las IES que conforman el sistema de educación superior, sin ningún tipo de justificación de costos, relevancia o resultados. Existe un trato desigual entre las instituciones; algunos institutos públicos técnicos o tecnológicos ni siquiera reciben presupuesto del gobierno para sus gastos de funcionamiento. De los 30 institutos técnicos y tecnológicos de Colombia, solo 19 reciben subsidios públicos regulares.

Las cifras relacionadas en el cuadro demuestran que las instituciones públicas que no son universidades están abrumadoramente sub-financiadas. Estas diferencias tan importantes están desfasadas respecto a la situación en la mayoría de los países del mundo, en donde no es tan pronunciada la diferencia de subsidio a los estudiantes según el tipo de institución. Esta situación debe tener solución, porque la formación Técnica y Tecnológica es condicionante del desarrollo.

Asignación por estudiante de las subvenciones públicas por tipo de institución, 2011				
Tipo de institución	Número de instituciones	Matrícula	Presupuesto millones de USD	Asignación por estudiante millones de USD
Universidades	32	537.490	1.094	2.035
Instituciones universitarias	14	33.622	6	179
Institutos técnicos y tecnológicos	16	63.655	19	302
Fuente OCDE				

¹³ El rector del Tecnológico de Antioquia Doctor Lorenzo Portocarrero, dice en su documento "Reflexiones sobre la financiación de la educación superior en Colombia" : Los discursos permanentes a todo nivel sobre financiación de las universidades, y no sobre financiación del sistema de educación superior del país, coligen la "estigmatización" que se tiene en Colombia con las instituciones que no tienen categoría de universidad; hoy son 207 que equivalen al 71,9% del total de las IES, las que atienden 898.801 estudiantes de los matriculados en el sistema, es decir, el 46,0%; situación ésta no de poca monta si se mira el total de alumnos matriculados en educación superior que, a 2012, eran 1.954.133, cifra equivalente a una cobertura nacional de 42,3%.

Por eso, retrotraigo la reciente afirmación del presidente de SUE (Sistema Universitario Estatal), Dr. Luis Enrique Arango Jiménez, cuando dice: "hay grandes asimetrías entre las universidades y las instituciones técnicas y tecnológicas en los recursos que reciben del Estado. También la hay entre las mismas universidades...". Qué aseveración tan cierta y oportuna para el tema que nos convoca actualmente. Como corolario de este aparte se puede inferir que calidad sin recursos no existe.

La discriminación seguramente se subsanaría cuando se entienda y se actúe de manera cierta en consonancia con la verdadera finalidad del **sistema de educación superior del país**; cual es, dar trato igualitario y no discriminatorio a todas las IES que conforman el sistema; es decir, donde se mencione la expresión universidad(es), debe entenderse como incluidas todas las instituciones de educación terciaria y, en cada norma que haga referencia a docentes universitarios, se debe entender que se incluye a todos los docentes de educación superior del sistema.

Los Aportes de los Entes Territoriales: Las universidades territoriales cubren con presupuesto nacional el 60% de sus gastos totales y los aportes de los departamentos sólo corresponden al 9% de esos gastos, los recursos propios alcanzaron a financiar el 19% y el 12% restante proviene de fuentes tales como recursos del balance, operaciones financieras, aportes de los municipios, etc. Esta estructura no ha variado a la fecha. No existe una política por parte de los departamentos y municipios para fomentar la educación superior en sus respectivas regiones.

En el caso de las universidades territoriales se observa la complejidad del proceso de descentralización, pues son instituciones creadas, administradas y dependientes de las entidades territoriales y sin embargo recibe un alto porcentaje de recursos de la Nación, existiendo un evidente desequilibrio entre el compromiso de la Nación y el de los Entes Territoriales a pesar de ser los departamentos y municipios los que se benefician con la educación superior y participan en la creación del gasto. Lo mismo sucede con las Instituciones universitarias y las técnicas y tecnológicas.

Universidades públicas Según origen territorial	Número
Nacionales	16
Departamentales	16
Total	32
Fuente: MEN	

Instituciones públicas T y T según origen territorial	
Instituciones	Número
Nacionales	5
Departamentales	14
Municipales	11
Régimen especial	18
Total	48
Fuente: MEN	

Las IES públicas sufren un desfinanciamiento estructural: La Ley 30 fue diseñada para mantener el crecimiento de los recursos, el artículo 86, determinaba un crecimiento en pesos constantes y así sucedió en la década de los 90, pero a partir del 2000, como resultado de la sentencia del Consejo de Estado se determinó que todo lo que recibieran las Universidades hacia base presupuestal, por ello el crecimiento de los recursos quedo dependiendo del IPC, lo que significa que la normatividad mantiene para las instituciones el STATU QUO de 1993. Solo hasta el año 2010 se logró, superar la restricción del IPC, con algunos pequeños recursos adicionales a la base.

Las Universidades prácticamente se congelaron en lo que recibían en el año 93. Se tomó una fotografía y lo inercial determino el futuro El resultado fue una gran desproporción entre el crecimiento de la matrícula y el crecimiento de los recursos reales: 237%. Vs. 38%.

Cuando se aprobó la ley 30 en Diciembre de 1992, la cobertura era apenas de alrededor de un 10%, hoy llega a 45 % y la meta próxima para el 2014 es del 50%.

Los costos de la Educación Superior son definitivamente crecientes: la calidad, la Investigación, la formación posgraduada a nivel de maestrías y doctorados, la Internacionalización, el bilingüismo, la movilidad, la actualización tecnológica, las TICS, ETC, son elementos ineludibles en el accionar universitario y determinantes de una buena formación. Estos nuevos atributos no contaban, de manera tan contundente antes de la ley 30, hoy son insustituibles.

En materia de inversión, antes las Universidades recibían de manera directa los recursos, ahora la inversión se va para el MEN en su gran mayoría, y cuando se transfieren a las Universidades no hacen base presupuestal.

Durante los 20 años de vigencia de la Ley 30 no ha existido compensación para las IES por las leyes, sentencias, decretos de obligatorio cumplimiento que han aumentado los gastos de las instituciones.

Las universidades hicieron grandes esfuerzos para aumentar y conservar los ingresos de matrícula, por generar recursos propios, vía venta de servicios, al punto que hoy un 46 % de los presupuestos de las Universidades provienen de este rubro.¹⁴ Por el contrario el Estado disminuyó su participación en los presupuestos del 79% al 48%,

La necesidad de buscar recursos a veces desvía a las IES de su cumplimiento lo misional y coloca a las universidades en riesgos legales y de reputación, toda vez que la opinión y los entes de control desconocen el alcance de la autonomía Universitaria. Además los grupos de interés en la contratación pública se encargan en generar una atmósfera hostil hacia la participación de las Universidades en la consultoría y en la contratación con el Estado¹⁵.

No hay margen para aumentar matrículas, la OCDE, reconoce que son altas en las instituciones públicas, comparándolas con otros países. Se ha llegado a límites que afectan el funcionamiento de las IES y comienza a generarse deterioros crecientes.

Los sistemas de contratación actuales son indeseables. Las IES se ven obligadas a tener un mayor número de catedráticos para cumplir su misión, pero las plantas docentes están congeladas. Hay escasez de recursos para formación de alto nivel de los docentes. No hay recursos de inversión, la ley 30 no consideró el escalamiento de la inversión para el crecimiento; los amarró a la misma fórmula del Índice de Precios al Consumidor. Los índices de costo de la canasta Universitaria crece muy por encima de la inflación.

¹⁴ Los recursos de la Nación en 1993 participaban en los presupuesto de las universidades públicas con el 74% y los recursos propios con el 26%, en el 2011 con el 54% y los recursos propios con el 46%

¹⁵ El doctor Lorenzo Portocarrero dice sobre este tema lo siguiente: La carencia de autonomía en materia de contratación pública, toda vez que las universidades públicas no están sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, regulado por la Ley 80 de 1993 y se pueden ordenar para la contratación por las normas que rigen el derecho privado. En el caso de las instituciones universitarias, que tienen la calidad de establecimientos públicos, se hace necesario modificar parcialmente el artículo segundo de la referida Ley 80, en el sentido de señalar allí que los establecimientos públicos que tengan el carácter de instituciones universitarias no tendrán que aplicar este estatuto. Igualmente, se debe dar el mismo tratamiento que tienen las universidades en torno a devolución del descuento que se concede por las acciones electorales, aplicar la norma donde se permite dividir el sueldo en 50% como gastos de representación y 50% como salario básico, la devolución de los descuentos por becas para los deportistas, entre otros

Hay un gran atraso en infraestructura, en cumplimiento de normas de sismo resistencia, en laboratorios, en redes, en bibliotecas, en seguridad, etc. No se han cubierto adecuadamente las nuevas necesidades de Bienestar, para la población que llega con más carencias.

La matrícula no es la única, ni la más importante barrera; en muchos casos, el transporte, la alimentación, la salud y el sostenimiento en general son obstáculos del acceso y permanencia de los estudiantes¹⁶.

Las Universidades del Estado a través de una comisión hicieron un análisis de la situación y elaboraron un cálculo de los recursos necesarios para funcionar con calidad y equidad. Se produjo el documento titulado: Desfinanciamiento de la Educación Superior¹⁷. El monto de los recursos estimados ascienden a la suma de 11.2 Billones: 1.327 Billones a la Base para gastos recurrentes y 9.8 Billones para inversión. El estudio fue presentado al Gobierno Nacional y actualmente se está trabajando en una comisión Interinstitucional con el Ministerio de Educación con Hacienda y con Planeación Nacional. Hay conciencia que las cifras ameritan discusión y se espera que surjan propuestas que permitan mejores condiciones de funcionamiento, adoptando buenas prácticas y corrigiendo lo que haya que corregir.

El doctor Arango presidente del SUE dice “No le tememos a los indicadores, hay que buscar la eficiencia y la transparencia. Esperamos que de esta comisión salgan insumos que alimenten la política pública de financiación. Hay que ser eficiente con los recursos y transparente en la información a la sociedad”¹⁸.

Existe un sinnúmero de amenazas y debilidades, sin desconocer algunas bondades, del funcionamiento de la educación superior en Colombia, lo que se traduce en permanentes reclamaciones de los distintos actores académicos y no académicos, que no ven hoy en la Ley 30 de 1992 la educación superior que se requiere para la competitividad y el desarrollo del país.

Igualmente, se carece de un verdadero criterio técnico que permita hacer una distribución racional, justa, equitativa y ecuánime de los recursos que aporta la nación al desarrollo de la educación superior, dejando esta operación a un simple movimiento inercial alineado

¹⁶ El Dr. Lorenzo Portocarrero Rector del Tecnológico de Antioquía dice al respecto: Los recursos requeridos para la sostenibilidad de los educandos en las IES, que como bien se sabe, conlleva muchos aspectos dignos también de examinar, sobre todo a los alumnos que migran con gran esfuerzo familiar de subregiones muy apartadas a las ciudades capitales para adelantar sus estudios, donde deben tener los medios económicos para atender los gastos de alojamiento, alimentación, desplazamientos, entre otros, y no como se tiene la creencia que todo se reduce únicamente al problema de la matrícula descuento que se concede por las acciones electorales, aplicar la norma donde se permite dividir el sueldo en 50% como gastos de representación y 50% como salario básico, la devolución de los descuentos por becas para los deportistas, entre otros

¹⁷ Sistema Universitario Estatal, SUE, “Desfinanciamiento de la Educación Superior en Colombia, la realidad de la crisis en el sistema de financiación de las universidades estatales”, Pereira, diciembre de 2012, documento PDF

¹⁸ En sus “Reflexiones sobre el financiamiento de la educación superior” el Rector Portocarrero expresa: La falta de un órgano de alta jerarquía o dirección que inspeccione con rigurosidad la gestión rectoral, o mejor, gerencial, en cuanto a cumplimiento de metas y presupuestos se refiere, a fin de optimizar los limitados recursos financieros que reciben y evitar, en lo posible, los permanentes déficits de los cuales padece la educación superior del país. De igual manera, esta corporación tendría como otra de sus funciones, examinar el actuar de las salas de CONACES, de la Dirección de Aseguramiento de la Calidad como la mejora del funcionamiento del CNA, no solo en materia académica, sino en el componente o ingrediente administrativo, es decir, agilizar el trámite de los procesos que estas importantes instancias deben efectuar, para evitar muchas de las dificultades que actualmente padecen las IES en el desenvolvimiento académico que por ley les compete.

perezosamente con un patrón de indexación nefasto como lo es el desueto IPC aplicado a las entidades de educación superior; en contraste con los gastos de inversión de las IES, que obviamente no crecen al ritmo del IPC¹⁹.

Hay que establecer un nuevo modelo de financiamiento que garantice la sostenibilidad del sistema a largo plazo, tome en cuenta los costos crecientes y las metas del plan de desarrollo y los nuevos paradigmas de la educación superior. La financiación puede redireccionar las ofertas y hacerlas más pertinentes para las necesidades del país. Ni el mercado, ni la cultura prevaleciente son capaces de definir por sí mismas el capital humano que requiere el país.

Todos los estamentos de la sociedad deben concurrir y aportar al financiamiento de la educación superior: el Estado Central, los Entes Territoriales, las familias los estudiantes, el sector productivo y el privado. En vez de gratuidad que puede beneficiar al que no lo requiere, más bien, que nadie se quede por fuera si no tiene con qué pagar y sostenerse.

Se debe financiar la oferta y también la demanda. Las transferencias directas del Estado, el crédito educativo, los subsidios directos, los recursos de fomento, las bolsas concursales, las donaciones, las exenciones, entre otros, deben ser instrumentos a considerar.

No se ha calculado en detalle el costo del ambicioso y loable plan de desarrollo de la educación superior, que pretende ampliar hasta un 50% el grupo de edad cubierto y mejorar la calidad y la relevancia de la educación y el aprendizaje en todos los ámbitos. Por tanto, es importante desarrollar un modelo de proyección, llevar a cabo una serie de escenarios para evaluar con cuidado el déficit de financiación, y explorar las diversas alternativas que permitan implementar estos planes de una manera financieramente sostenible. En cualquiera de los posibles escenarios, la necesidad de recursos adicionales será considerable²⁰.

1.3 - Estructura financiera de las instituciones privadas:

Instituciones privadas	
Instituciones T y T	
Universidades	48
Instituciones T y T	160
Total	208
Fuente: MEN	

El 87% de los recursos totales son generados por ingresos académicos, de los cuales el 70% equivalen a matrículas y los restantes corresponden a otros derechos académicos, venta de servicios, investigación y educación continuada, el 13 % restante está distribuido así: el 6% de rendimientos financieros y 7% por otros ingresos, créditos y recursos del balance.

El 77% de los gastos corresponde a funcionamiento, el 17% a inversiones de dotación, investigación y adecuaciones de planta física, el 2% a bienestar universitario y el 4% restante a programas de expansión y desarrollo institucional.

¹⁹ Planteamientos del Doctor Lorenzo Portocarrero, Rector del Tecnológico de Antioquía

²⁰ Afirmación consignada en el documento de la OCDE y el Banco Mundial "Evaluación de las políticas nacionales de educación, la educación superior en Colombia"

La estructura financiera de la universidad privada tiene una fuerte dependencia de los ingresos por matrículas que puede oscilar entre el 70% y el 80 %. La función de docencia en términos de gastos puede absorber entre el 52% y 65% del total de los gastos de funcionamiento, significa que la docencia depende totalmente del cobro de matrículas. Mejorar la calidad de la docencia, realizar inversiones en nuevas tecnologías de aprendizaje y enseñanza, fortalecer la investigación, estructurar nuevos programas y generar desarrollo institucional depende en gran proporción de los ingresos por matrícula.

1.3.1 - Financiación de la Investigación²¹:

La Investigación es una función sustantiva de la educación superior, la sociedad y el Estado reconocen la necesidad promover su desarrollo y de aumentar la inversión en Investigación en el país. Y es sabido que, tanto en países desarrollados como en aquellos en desarrollo, el mayor porcentaje de la inversión para la investigación que se lleva a cabo en la educación superior lo proporciona el Estado.

La investigación constituye una fuente de erudición en sentido amplio, mediante la cual los profesores y los estudiantes aprenden sobre la ciencia, la tecnología y la cultura, y conservan la densidad intelectual, generan nuevos conocimientos, elemento esencial de cualquier institución de educación superior²².

Lamentablemente, en Colombia, el Ministerio de Educación no ha jugado un papel importante en la financiación de la investigación; ni en el diseño de políticas, ni en su ejecución. En el pasado, ese papel le correspondió a Colciencias; y ese organismo estuvo siempre sujeto a los vaivenes de la economía y de la política²³. Y ahora, por una lamentable falla de diseño institucional en la reforma constitucional del régimen de regalías, el rol principal en la financiación de la investigación lo van a jugar los gobernadores; y los criterios principales para la asignación de recursos van a ser los de innovación e impacto en el corto plazo. Además, esos recursos provenientes de regalías se van a ir mayoritariamente a lugares y regiones con muy poca capacidad de investigación.

Es urgente que la financiación de la investigación en la educación superior se convierta en elemento fundamental de la política que se está construyendo para su fortalecimiento y proyección. Que el Ministerio de Educación Nacional se convierta en un interlocutor activo en ese tema, su intervención debe ir más allá de la necesaria exigencia de existencia de investigación de calidad a la hora de Registros Calificados o Acreditaciones.

Sin desvirtuar para nada la importancia de la estrecha relación y trabajo conjunto entre la educación superior y la empresa, debe darse prioridad a la financiación de la investigación básica y de la investigación aplicada sobre la financiación del desarrollo o la innovación; esta última, aunque muy importante, sí es fundamentalmente responsabilidad del sector productivo.²⁴.

Deben establecerse criterios académicos y procesos despolitizados para la asignación de los recursos. Por lo tanto es necesario, dársele seria consideración a la reforma del inciso

²¹Planteamientos del Doctor Francisco Piedrahita Rector de la Universidad ICESI, documento presentado el 20 de mayo en la Mesa de Financiamiento

²² Planteamiento de la OCDE en el capítulo sobre investigación

²³ La ley 1289 de 2009, elevó a Colciencias a la categoría de Departamento Administrativo, sin embargo ha tenido cuatro directores en tres años. Ha sufrido recorte presupuestal por 200.000 millones de pesos según su exdirector Jaime Restrepo Cuartas

²⁴ Aquí me ciono a las definiciones de investigación básica y aplicada y desarrollo usadas internacionalmente cuando se habla de "Investigación y Desarrollo"; me parecen más claras que la ambigua definición de Innovación

tercero, del Parágrafo 2, del Artículo 361 de la Constitución Nacional; allí se determina actualmente cómo se distribuyen geográficamente y cuáles son los procedimientos para asignar los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías²⁵.

1.3.2 - Crédito Estudiantil²⁶

La transformación del ICETEX constituye uno de los más importantes avances en política de Educación Superior en el país en la última década. Las medidas tomadas por los últimos gobiernos y las normas sobre tasas de interés y condonaciones establecidas en la Ley 1547 de 2012 han convertido el crédito educativo en una forma eficaz y económica de acceder a educación superior de calidad a jóvenes que no puedan o no deseen entrar a IES estatales. Es muy importante establecer políticas que garanticen en el largo plazo la sostenibilidad financiera de ICETEX y los recursos necesarios para su crecimiento en la medida que la creciente población estudiantil lo demande²⁷.

²⁵ En Colombia, las actividades de investigación, desarrollo tecnológico e innovación han iniciado un proceso a partir de la década del noventa. Los resultados en términos de grupos, productos y programas permiten evidenciar avances importantes. Los resultados de la última Encuesta de Innovación y Desarrollo Tecnológico del DANE y COLCIENCIAS, evidencian que es bastante bajo el esfuerzo del sector privado en materia de inversión para actividades de I+D; según esta encuesta “solamente el 2.3% de las empresas encuestadas puede ser catalogado como innovador en sentido estricto y sólo el 6% de las empresas invirtió en investigación y desarrollo (I&D) en 2010”. A nivel del Estado, son evidentes los problemas y las ausencias de una política estatal que priorice en nuestro país la ciencia, la innovación y la tecnología: la inversión real en actividades de C&T+ I en el país aún está muy por debajo del 1% del PIB recomendado por la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo en 1995, COLCIENCIAS es la única entidad que ha apoyado la formación doctoral.

El 10% de las regalías fueron asignados al Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación, para el año 2012 ascendió a 869.000 millones de pesos, para el 2013 el monto asciende a 1.67 billones de pesos, sin embargo la ejecución es mínima.

A nivel de las Instituciones de Educación Superior, la diversificación y segmentación del Sistema evidencia un reducido número de instituciones con programas de maestría y doctorados, (un gran énfasis en maestrías profesionalizantes, más que de carácter investigativo) y pocas instituciones desarrollan maestrías o doctorados a nivel de ciencias básicas. Sobresale además el estrecho vínculo con el sector empresarial y la escasez de procesos permanentes de interacción con diversos sectores sociales en aras de generar líneas de investigación articuladas a las necesidades de las distintas regiones, el reducido número de científicos e investigadores o la ausencia de mecanismos que permitan a los estudiantes y egresados de maestría y doctorado, el transitar fácilmente entre las IES y el mundo del trabajo, y la dificultad de articularse en redes nacionales e internacionales.

²⁶ Planteamientos del Doctor Francisco Piedrahita Rector de la Universidad ICESI, documento presentado el 20 de mayo en la Mesa de Financiamiento.

²⁷ En los tres últimos planes de desarrollo se mencionaba la necesidad de fortalecer el ICETEX, de reestructurarlo, de buscar mecanismos para hacer más atractivos los TAE y captar recursos de ahorro que permitan la ampliación de los créditos. Mediante la Ley 1002 de 2005, se transforma en entidad financiera de naturaleza especial con personería jurídica, autonomía administrativa, y patrimonio propio vinculado al Ministerio de Educación Nacional. Los derechos y obligaciones que se encontraban en cabeza del ICETEX como establecimiento público del orden nacional continúan a favor y a cargo del mismo con su nueva naturaleza jurídica. Esta institución promueve y financia el acceso y la permanencia en la educación superior en Colombia y el exterior; a través del crédito educativo, la gestión de recursos de cooperación internacional y de terceros, con criterios de equidad, cobertura, calidad y pertinencia, priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con mérito académico; para contribuir al desarrollo social y económico del país.

Entre 2003 y mayo de 2013 el ICETEX ha adjudicado 594.023 créditos nuevos, con una inversión equivalente a \$1,65 billones; de otra parte ha realizado 1.554.287 giros de renovación por valor de \$3,0 billones. En total el ICETEX, durante ese período de tiempo, ha efectuado 2.148.310 giros para créditos nuevos y renovados, para una inversión total de \$4,65 billones. Del total de créditos adjudicados por el ICETEX, alrededor del 90% de los beneficiarios pertenecen a los estratos socioeconómicos de niveles 1, 2 y 3; para el caso de la línea de pregrado de largo plazo ACCES, que constituye más del 70% de la cartera, el 96% de los beneficiarios pertenecen los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3. Desde el año 2011, se han fortalecido los apoyos económicos para las poblaciones de escasos recursos económicos, con el propósito de promover el acceso, la permanencia y la graduación. En concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y otras leyes y decretos expedidos por el Gobierno Nacional, se fortaleció la política de crédito del ICETEX a través de mecanismos como los subsidios, las condonaciones, el sistema de pago de las cuotas en la etapa de amortización y la no obligatoriedad de pago de cuotas durante la época de estudio para el caso de la línea de crédito de pregrado ACCES.

Tasa de deserción por cohorte		
Nivel	Público	Privada
Universidad	43,50%	46,60%
Tecnológica	55,40%	53,00%
Técnico	60,50%	59,20%
Fuente: OCDE		

1.3.3 - El ánimo de lucro²⁸

La Ley 30 establece que las IES privadas deben ser sin ánimo de lucro. Durante la discusión del proyecto de reforma de 2011 se manifestó un apoyo nacional muy importante a la permanencia de esa norma; se llegó a un consenso amplio sobre por qué debía mantenerse. Al mismo tiempo, se hizo evidente la falta de claridad existente sobre el significado de la norma y sobre cómo la debe hacer efectiva el Estado. Una de las razones usadas por los defensores del proyecto para justificar su abolición era la legalización de IES con ánimo de lucro ya existente.

En su última intervención en un Consejo Nacional de Rectores de ASCUN, a finales de 2011, el Dr. Fernando Hinestrosa Forero, prestigioso abogado y, por muchos años, Rector de la Universidad Externado de Colombia, dijo que había llegado el momento de exigir a nuestros legisladores hacer claridad sobre qué era eso del ánimo de lucro. Si hay una norma legal, deben existir los mecanismos para hacerla cumplir. No debe ser solo un problema de la administración de impuestos, como se insinuó en su momento. La discusión que se está dando en Chile, donde están prohibidas las Universidades con ánimo de lucro, pero son de público conocimiento varios casos de violación de esa norma, puede dar luces a la que debería darse en Colombia.

En el caso de los subsidios, se establecieron el subsidio de sostenimiento y el subsidio a la tasa. Respecto al subsidio de sostenimiento, actualmente está disponible un subsidio por \$669.444 por semestre, suma que se incrementa anualmente de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor (IPC). Respecto al subsidio a la tasa y siguiendo los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en la Ley 1547 de 2012, el Gobierno Nacional a través del ICETEX subsidia a los beneficiarios de crédito de los estratos 1, 2 y 3, de tal manera que durante la vida del crédito solo paguen el capital prestado ajustado por el IPC anual certificado por el DANE, es decir, que se les aplica una tasa de interés equivalente a una tasa de interés real cero. Con relación a las condonaciones, se establecieron dos tipos de condonación, una para promover la graduación y otra para promover la calidad de los graduados.

Así mismo y con el fin de reforzar el punto anterior, el ICETEX le da a los beneficiarios de crédito que van a iniciar el pago de su obligación, la alternativa de optar por dos modalidades de pago, una, a través del sistema de cuota escalonada, sistema que le permite iniciar con una cuota de pago baja y que se va incrementando anualmente, acorde con el aumento que se espera de sus ingresos en el tiempo, de tal manera que el porcentaje de la cuota pagada sobre su ingreso sea lo más razonable posible. El otro sistema de pago, es el tradicional, que dependerá del nivel de ingresos del beneficiario al momento de iniciar el pago de la obligación y es el de cuota fija, con el atenuante que año a año la cuota será cada vez un porcentaje más pequeño con respecto a lo su ingresos creciente esperado. El ICETEX mantiene sus líneas institucionales a mediano y corto plazo para pre y posgrado en el país y en el exterior y para estudios de un segundo idioma.

²⁸ Planteamientos del Doctor Francisco Piedrahita Rector de la Universidad ICESI, documento presentado el 20 de mayo en la Mesa de Financiamiento

La garantía de que las IES privadas colombianas fueran sin ánimo de lucro serviría de base para el fortalecimiento de políticas públicas en los aspectos financieros que se presentan a continuación. Los subsidios estatales que estas propuestas de política implican, no correrían el riesgo de ser capturados por inversionistas que buscan maximizar su rendimiento.

El ánimo de lucro quedó descartado en Colombia por decisión presidencial en el 2011, ello redobla la necesidad de que el Estado participe.²⁹

1.3.4 - Tratamiento Fiscal y Parafiscal a IES³⁰

Si el sistema de educación superior colombiano está compuesto solamente por instituciones estatales e instituciones privadas sin ánimo de lucro, la política pública debería favorecer a esas instituciones por igual con un trato preferente en impuestos y tasas parafiscales. Los impuestos al valor agregado en los insumos y los impuestos de Industria y Comercio, por ejemplo, constituyen costos que no pueden recuperar las IES privadas sino con mayores valores de matrícula. Ahora que se eliminaron para las empresas con ánimo de lucro las tasas cobradas sobre el valor de la nómina por conceptos de aseguramiento de salud y SENA, estas se convierten en recargos de costo discriminatorios contra proveedores de bienes públicos, como lo son las IES. El recargo con destino al SENA y la exigencia de recibir aprendices de esa entidad del Estado son transferencias injustificadas para un sector que está realizando una tarea similar a la de la institución que las recibe.

1.3.5 - Disponibilidad de Financiación para Inversión³¹

En un entorno que demanda crecimiento y mejoramiento permanente de calidad, las IES requieren una política estatal de financiación para inversión en infraestructura física, científica y tecnológica, con créditos favorables en plazo y tasa de interés. Esa política debería tener condiciones de permanencia y no estar sujeta a vaivenes presupuestales y políticos.

1.3.6 - Beneficios tributarios a donaciones a IES³²

En un sistema en el que las IES son estatales o sin ánimo de lucro, donde no va a haber inversión de riesgo en busca de rentabilidad, es muy importante tener políticas públicas estables que favorezcan tributariamente a las donaciones efectuadas a esas IES. Es de interés, no solo para el sistema de educación superior, sino para la sociedad en general, que se desarrolle un ambiente filantrópico entre el empresariado y las personas más pudientes. Y el beneficio tributario, por el que el Estado asume parte del costo de la donación por reducción en el impuesto a pagar del donante, es un mecanismo clave para ese desarrollo de la filantropía.

Las grandes universidades estadounidenses se crearon, como en los casos de las Universidades de Stanford, Cornell, Johns Hopkins, Chicago, o se han fortalecido a lo largo de su historia, como las Universidades de Harvard, Yale, Princeton, mediante generosas donaciones de empresas y personas naturales, facilitadas o apoyadas por políticas estatales. Hoy, esas universidades constituyen el núcleo del mejor sistema de educación superior del mundo.

²⁹ Planteamiento del Doctor Luis Enrique Arango presidente el SUE, Rector de la Universidad Tecnológica de Pereira

³⁰ Planteamientos del Doctor Francisco Piedrahita Rector de la Universidad ICESI, documento presentado el 20 de mayo en la Mesa de Financiamiento

³¹ Planteamientos del Doctor Francisco Piedrahita Rector de la Universidad ICESI, documento presentado el 20 de mayo en la Mesa de Financiamiento

³² Planteamientos del Doctor Francisco Piedrahita Rector de la Universidad ICESI, documento presentado el 20 de mayo en la Mesa de Financiamiento

Los beneficios tributarios para las donaciones a las IES colombianas han cambiado repetidamente en las últimas dos décadas. Particularmente limitante fue el ajuste que introdujo el actual gobierno mediante una entre los centenares de medidas que incluyó en la Ley del Plan de Desarrollo. Afortunadamente esa regla solo duró un año; pero es una muestra más de la inestabilidad de las políticas que rigen a la Educación Superior colombiana³³.

1.3.7 - Duración de los programas universitarios de Pregrado³⁴

Este planteamiento fue discutido por los participantes de la Mesa de Financiamiento el 5 de junio y no hubo acuerdo, sin embargo se presenta el aporte del Doctor Piedrahita

Es uno de los temas que trata el informe de la OCDE en la sección sobre Eficiencia Interna, en el capítulo de Financiación. El informe recomienda la reducción de la duración de las carreras de pregrado de los cinco años, que generalmente duran, a cuatro años. Argumenta para eso que “los títulos colombianos toman en general un año más, a menudo dos años más, que los títulos similares en América del Norte o Europa”. Esa argumentación tiene dos errores: en primer lugar, nuestro sistema educativo escolar es un año más corto que el norteamericano; los estudiantes llegan más jóvenes, más inmaduros y menos preparados (sin entrar a discutir diferencias en la calidad de los sistemas escolares); en segundo lugar, y esto es lo más importante, nuestras instituciones otorgan títulos profesionales; pagando un impuesto para adquirir una tarjeta profesional que no implica ningún valor agregado, el recién egresado puede firmar planos, si es Ingeniero; litigar ante un Juzgado, si es Abogada; firmar y dar fe sobre los Estados Financieros de cualquier empresa, si es Contador; abrir consultorio y atender pacientes, si es Psicóloga, etc. En los Estados Unidos, al cabo de cuatro años, el joven recibe el título de Bachelor, el cual no lo autoriza para ejercer ninguna profesión; y, para obtener una licencia profesional, tendrá que hacer estudios de posgrado, esos sí profesionales, y pasar una prueba rigurosa, administrada por autoridad competente.

Se sugiere que antes de rebajar la duración de nuestros estudios de pregrado deberíamos aumentar un año a la educación escolar, como sugiere la misma OCDE. Esto exige también revisar seriamente nuestras políticas de otorgamiento de licencias profesionales.

2.1 - Cupos de educación superior: oferta y demanda³⁵:

Estas metas sobre cupos y cobertura son fundamentales para considerarlas, con el fin de estimar el monto de los recursos necesarios para lograr su cumplimiento:

Las cifras del sistema han aumentado en los últimos años y se prevé que seguirán creciendo, el número de estudiantes matriculados en la educación superior se incrementó pasando de 1.000.148 en 2002 a 1.674.420 en 2010.

³³ Mecanismos de financiación suspendidos por Estatuto Tributario: Donaciones Ley 223 de 1995: otorgó beneficios tributarios para donaciones de particulares destinadas a becas y proyectos de investigación. Contribuciones parafiscales: Las universidades utilizaban el aporte parafiscal del SENA para financiar becas a estudiantes con dificultades económicas. No existe una cultura por parte del sector empresarial consolidada que le permita a las IES tener a las donaciones como una fuente alterna de recursos.

³⁴ Planteamientos del Doctor Francisco Piedrahita Rector de la Universidad ICESI, documento presentado el 20 de mayo en la Mesa de Financiamiento

³⁵ Documento de la OCDE y el Banco Mundial “Evaluación de las políticas nacionales de educación , la educación superior en Colombia”

En 2010, el número de cupos universitarios ofertados ascendió a 1.587.928, una tasa de cobertura del 37.1% del grupo de edad de entre 17 y 21 años, lo que supone un incremento del 24.4% respecto al registrado en 2002.

El objetivo del gobierno es que en 2014 el número de cupos universitarios ofertados alcance una tasa de cobertura del 50% en este grupo de edad. Las previsiones demográficas del DANE, estiman que en el 2013 hay aproximadamente 70.700 colombianos más con edades entre 17 y 21 años, por lo cual es necesario que el número de cupos ofertados debe aumentarse hasta aproximadamente 2.178.700; para llegar a una cobertura del 50%. Esto conllevaría la necesidad de unos 590.800 cupos más que los que había en 2010. Según el Plan Nacional de Educación, el objetivo del gobierno es ir aún más allá y aumentar los cupos universitarios en un total de 645.000, probablemente para acoger a más estudiantes en momentos de mayor demanda, dar mayores posibilidades de elección a los alumnos y mejorar la distribución de cupos entre las regiones³⁶.

El gobierno también tiene la meta de que para el 2014 el 45% de los cupos universitarios ofertados correspondan a estudios técnicos y tecnológicos (TyT), frente al 34% registrado en 2010. Si se cumple dicho objetivo, harán falta más de 980.222 cupos TyT en 2014: 438.000 más que en 2010, lo que supone un aumento de más del 80%. Dado que el SENA tiene un objetivo de 569.000 cupos TyT para 2014, el número de cupos TyT por fuera del SENA debe aumentar en más de 165.500.

El objetivo de expansión de los cupos TyT limita la necesidad de las universidades de aumentar los cupos universitarios (solo es necesario añadir unos 152.500 cupos de pregrado de aquí a 2014 respecto al total de 2010 (lo que supone un aumento del 14.6%), aunque otros objetivos del gobierno también sugieren la necesidad que las universidades ofrezcan más cupos en maestrías y en determinados doctorados³⁷.

2. - Otras fuentes de crédito educativo:

Las Secretarías de Educación departamentales y el Distrito Especial de Bogotá han desarrollado programas de crédito para financiar estudios a los jóvenes de estrato 1 y 2 con puntajes altos en las pruebas saber pro, con plazo de 20 años y amortización a partir de la finalización de los estudios y dos o tres años más.

Las universidades privadas ofrecen becas a los mejores estudiantes que ingresan a primer semestre de estratos 1, 2, y 3 y financiación a corto plazo.

El sector financiero ofrece crédito con tasas de mercado y plazos a mediano plazo, algunas entidades están ofreciendo productos de crédito educativo a largo plazo que progresivamente facilitan el acceso.

Los Fondos de pensiones autorizan retiros para pago de educación superior, las cooperativas, las cajas de compensación y los fondos de empleados ofrecen programas de crédito educativo para sus asociados.

³⁶ Ver Documento OCDE

³⁷ Ver Documento OCDE

3. - Financiación de la oferta o a las instituciones:

3.1 - Fondo de Desarrollo de la Educación Superior FODESEP³⁸:

El Fondo de Desarrollo de la Educación Superior, fue creado por la Ley 30 de 1992 y reglamentado por la Ley 30 de 1992, como una entidad mixta, sin ánimo de lucro, que hace parte de la rama ejecutiva del poder público, vinculada al Ministerio de Educación Nacional, la cual se rige en su funcionamiento por los principios y normas de las instituciones de la economía solidaria. En el FODESEP pueden participar todas las instituciones de educación superior, con el propósito de facilitar su financiamiento. Reglamentado por el Decreto 2905 de 1994, el cual determinó: la naturaleza jurídica de carácter cooperativo, al estar sometería a la Ley 79 de 1988, que regula a las organizaciones cooperativas.

FODESEP cuenta con 120 Instituciones de Educación Superior afiliadas, que representan el 42.6% del total de las IES, 78 privadas y 42 públicas. Según el carácter académico las IES afiliadas se encuentran distribuidas en 18 Instituciones Técnicas Profesionales, 22 Instituciones Tecnologías, 40 Instituciones Universitarias y 43 Universidades, las IES se encuentran ubicadas a lo largo del territorio nacional presentando mayor concentración en las siguientes regiones : Bogotá y su área de influencia con el 39%, Valle del Cauca con un 13%, Costa Atlántica con el 13%, Antioquía con el 8%, Santander con el 8% y el restante 19% en otras zonas del país.

Las fuentes de ingreso del Fondo son: los aportes del Gobierno Nacional que asigne anualmente en el presupuesto nacional y los aportes voluntarios de las IES afiliadas. El Gobierno Nacional solo efectuó los aportes sociales durante los tres primeros años (1995-1998).

Inconvenientes económicos y jurídicos para el funcionamiento de FODESEP: Los limitantes de orden económico han sido la falta de transferencia de los recursos por parte del Gobierno Nacional: Los aportes que ha dejado de recibir FODESEP por parte del Gobierno Nacional de acuerdo con la Ley 30 de 1992 los ha estimado el Fondo en 17.343 millones de pesos. Así mismo en la Ley 191 de 1995 o Ley de Fronteras en el artículo 34 dispone que “El Gobierno Nacional asignará una partida no inferior a 5.000 salarios mínimos legales mensuales anualmente para el Fondo de Desarrollo de la Educación Superior, FODESEP, con destino a la modernización y fortalecimiento de las instituciones públicas de Educación Superior ubicadas en las Zonas de Fronteras, así como para la financiación de los programas que se adelanten conjuntamente con las Universidades de los países vecinos.”, el Gobierno Nacional no ha efectuado ninguna apropiación; el cálculo estimado por el Fondo estima que el total de recursos dejados de recibir, asciende a \$34.179 millones.

El FODESEP se crea como entidad de economía mixta sin ánimo de lucro, pero para su funcionamiento opera como las Instituciones de la Economía Solidaria (Parágrafo art 89 de la Ley 30 de 1992). La Consultora Marta Hernández Limongi en el documento Alternativas de Transformación del FODESEP, dice “En nuestra opinión, la incongruencia jurídica de la Ley

³⁸ Presentación realizada por la Doctora Eulalia Jiménez el 5 de junio de 2013, Gerente General de FODESEP. Documento “Proyecto de transformación de FODESEP”, diciembre de 2011. : Documento ALTERNATIVAS DE TRANSFORMACION DEL FODESEP” 2011. Consultora: Martha Patricia Hernández Limongi. Documento. De la Financiación de la Educación Superior y el Fondo de Desarrollo de la Educación Superior –FODESEP-Versión 2. Justificación para una Propuesta de Transformación de FODESEP.

al crear a FODESEP, como una entidad de economía mixta, organizada bajo los principios de la economía solidaria hace ambiguo el régimen legal aplicable para el desarrollo de su objeto social". Así mismo esta normatividad conlleva una alta complejidad en su funcionamiento. Por ejemplo en virtud de las regulaciones vigentes sobre operaciones de crédito público (las que deben acatar las IES Públicas), el Fondo está excluido para prestar el servicio de crédito, por no contar con los atributos de entidad financiera.

Las IES afiliadas al Fondo han solicitado al Ministerio de Educación Nacional su transformación en una entidad financiera de naturaleza especial cuyo objetivo es financiar la oferta de educación superior pública y privada.

3.2 - Línea de Crédito -Tasa Compensada MEN-FINDETER. Esta línea tiene como propósito facilitar el acceso a las IES a recursos de crédito con intermediarios financieros. El mencionado crédito, se otorga en condiciones más favorables a las del mercado, para fortalecer la ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad de la educación superior.

3.3 - Línea de crédito para el fortalecimiento de sistemas de información. Tiene como finalidad financiar proyectos enfocados al fortalecimiento de Sistemas Integrados de Gestión, entendiéndose como tal la adquisición y/o actualización de sistemas de información académico, administrativo y financiero. Es ofrecida por el ICETEX

3.4 - Reforma Tributaria, Ley 1607 de 26 de diciembre de 2012: En el artículo 24 de la Ley donde se establece la destinación específica del impuesto sobre la renta para la equidad CREE el parágrafo transitorio dice "Para los períodos gravables 2013,2014,y 2015 el punto adicional de que trata el artículo 23 se distribuirá así 40% para financiar las instituciones de educación superior públicas" Según expreso la Ministra estima en 1.5 billones el monto del recaudo.

3.5 - Estampilla Pro UN y demás universidades estatales³⁹: es un proyecto de Ley que se tramita en el Congreso de la República que dice así: "A partir de la creación de la Estampilla, se destinará el 70% de los recursos a la Universidad Nacional y el 30 % a las otras universidades estatales durante los cinco primeros años. Desde el sexto año la dinámica cambiará: la Universidad Nacional recibirá el 30% y las universidades estatales el 70%".

3.6 - Recursos provenientes Otras Estampillas Pro Universidad. Son un impuesto de causación instantánea que por regla general grava documentos o actos en los que interviene una Entidad Territorial como suscripción de contratos, venta de licores etc. La estampilla es creada por la respectiva Asamblea Departamental o Consejo Distrital o Municipal. Allí se establece un monto máximo para el gravamen que es recaudado por el departamento, distrito o municipio y es girado a las universidades para su utilización. Actualmente 20 de las 32 universidades públicas territoriales cuentan con estampillas pro universidad, convirtiéndose en una importante fuente de recursos⁴⁰.

³⁹ Ángel Custodio Cabrera Ramírez, integrante de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes ponente principal del proyecto de Ley número 192 de 2013

⁴⁰ El representante Simón Gaviria ha presentado un proyecto de Ley cuyo objetivo es regular el impuesto territorial de Estampilla, fijando el marco general y su destinación

4. Tendencias internacionales de financiamiento⁴¹:

Exceptuando a Chile, todos los países latinoamericanos se basan esencialmente en un sistema tradicional de distribución histórico/negociado para repartir el presupuesto ordinario anual entre las universidades e instituciones públicas

4.1- Experiencia de algunos países que asignan los recursos teniendo en consideración los resultados obtenidos por las IES:

Dinamarca, cuenta con un “modelo de taxímetro” en el que se paga del 30% al 50% de los fondos recurrentes por cada estudiante que aprueba los exámenes.

Países Bajos: la mitad de la financiación ordinaria se basa en el número de licenciaturas concedidas.

Sudáfrica: la fórmula de financiación tiene en cuenta tanto el número de alumnos matriculados como el número de graduados.

Australia: la financiación de cupos de estudiantes de doctorado se basa en una fórmula que incluye las graduaciones (40%), los resultados de la investigación (10%) y los ingresos, incluidos los premios a la competitividad (50%).

Un estudio de viabilidad realizado en 2004 en Malasia calculó que el sistema de educación superior podría ahorrar entre un 10% y un 30% del presupuesto de funcionamiento de las universidades públicas si se asignaran los recursos sobre la base de una fórmula de financiación que comparase los costos unitarios de referencia con las instituciones con mejores resultados.

4.2- Ejemplos de países que obtienen de recursos por medio de convenios de desempeño.

Francia: desde 1989 ha dedicado entre un tercio y la mitad del presupuesto ordinario a convenios de desempeño de 4 años. Los pagos se hacen cuando se firman los contratos, con una evaluación posterior para determinar el grado y la eficacia de la ejecución.

Finlandia: tiene contratos que establecen objetivos generales para todo el sistema educativo superior, así como objetivos específicos para cada institución.

Dinamarca: utiliza “contratos de desarrollo” que configuran los objetivos de mejora a largo plazo de las instituciones.

España: varias provincias (Comunidades) han desarrollado una variante interesante de este modelo llamado “Contrato, Programa Marco de Financiación global” consecuencia de la política de descentralización que ha delegado poderes importantes en las Comunidades Autónomas del país.

Chile: introdujo “convenios de desempeño” con carácter experimental en 2007; cuatro universidades públicas recibieron recursos adicionales para implementar un plan cuidadosamente negociado de mejora institucional con indicadores claros de progreso y resultados. Los resultados positivos de la fase piloto han llevado al gobierno de Chile a anunciar, en 2011, su intención de abrir a todas las universidades chilenas la posibilidad de participar en un convenio de desempeño.

Estados Unidos tiene ejemplos de diferentes tipos de pactos para la educación superior (por ejemplo, Maryland, Michigan, Dakota del Norte, Virginia).

4.3 - Ejemplo de consecución de recursos por Fondos competitivos: En América Latina dos naciones, Argentina y Chile, han utilizado los fondos competitivos para promover la mejora de la calidad y aumentar la capacidad de las instituciones de educación superior. FOMEC en Argentina y MECESUP en Chile han demostrado su utilidad y valor como

⁴¹ OCDE Banco Mundial, “Evaluaciones de la política pública, La educación superior en Colombia” 2012

mecanismo de asignación de recursos eficaz y flexible que ayuda a mejorar la calidad y la relevancia, a promover la innovación pedagógica, y a fomentar una mejor gestión, objetivos todos ellos difíciles de lograr a través de otras fórmulas de financiación.

4.4.- Financiación por medio de Bonos:

Los ejemplos más destacados se pueden encontrar en las antiguas repúblicas soviéticas de Kazajstán, Georgia y Azerbaiyán, que comenzaron a implementar un sistema de bonos en 2001, 2005 y 2010, respectivamente. En Kazajstán, por ejemplo, aproximadamente el 20% de los estudiantes reciben bonos-subsidios de educación que llevan con ellos a la universidad pública o privada de su elección, siempre y cuando elijan estudiar una carrera becada. La elegibilidad de los estudiantes está determinada por su puntuación en la Prueba unificada nacional altamente competitiva (equivalente a SABER 11) y por su elección de asignaturas. Incluso después de sólo unos pocos años de funcionamiento, el sistema de bonos de Kazajstán parece estar funcionando como un instrumento de asignación eficaz que premia a aquellas instituciones que se considera que tienen los mejores resultados y que ofrecen temas de prioridad nacional.

Lituania es otro ejemplo significativo. Con el sistema de bonos que se introdujo en 2009, el 60% de los estudiantes tienen la flexibilidad necesaria para matricularse en la universidad pública o privada de su elección. Uno de los beneficios visibles del sistema de bonos ha sido que varias universidades tuvieron que cerrar o rediseñar sus programas que eran de baja calidad y no atraían a suficientes estudiantes. También se han hecho algunas fusiones, lo que permite consolidar instituciones más fuertes.

En Brasil hay una variante interesante del sistema de bonos: Las Universidades para Todos (ProUni), dentro de ese programa que ha estado en vigor desde mediados de la década de 2000, el gobierno brasileño utiliza los incentivos fiscales para “comprar” cupos en las universidades privadas para estudiantes de bajos ingresos con buena calificación académica que no fueron admitidos en las universidades públicas más importantes debido al número limitado de cupos.

En Colombia, en el departamento de Antioquía, existe un programa innovador similar: el Acceso con Equidad. Se trata de una asociación público-privada que reúne a las autoridades locales, a un grupo de universidades privadas y a ciertos empresarios del sector privado que ofrece la oportunidad de estudiar en universidades privadas locales a estudiantes académicamente calificados de bajos ingresos que no obtuvieron cupo en una universidad pública. Los estudiantes reciben una beca equivalente al 75% de los costos de matrícula y reciben un préstamo del ICETEX para el 25% restante.

II.RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR DE COLOMBIA:

Esta parte del documento está dedicada a recoger los aportes realizados por los participantes en la Mesa de Financiamiento, sobre las recomendaciones de política pública.

1.- Consignar la política pública de educación superior en un “Documento CONPES”: El CESU y el Ministerio de Educación Nacional, de llevar conjuntamente al Consejo Nacional

de Política Económica y Social CONPES⁴², , la versión final del proceso de discusión, con el fin de consignar la política pública de educación superior donde se defina: las líneas de política, las estrategias y responsabilidades a cumplir por parte del gobierno nacional y las diferentes entidades; así mismo que sirva de instrumento de gestión y coordinación de acciones entre las entidades estatales, programe el cumplimiento de metas, establezca los cronogramas y compromisos, asigne recursos para las estrategias a desarrollar, y oriente, si es del caso, la consecución de recursos externos necesarios para la ejecución de la política pública.

2.- La política pública que se defina debe tener como fundamento un sistema articulado, que no permita la discriminación de las IES que lo conforman, donde los distintos protagonistas que en él participan, las universidades, las instituciones universitarias, y las instituciones técnicas y tecnológicas, desempeñen el papel que les corresponde, respetando las diferencias. Así mismo los recursos deben asignarse de acuerdo a las misiones diferenciadas para facilitar el cumplimiento de sus metas y el desarrollo de sus respectivas fortalezas.

Es necesario que existan elementos diferenciadores, no se puede **estandarizar a las instituciones con misiones diferentes; el modelo que se diseñe para la asignación de recursos, debe estar fundamentado en flexibilidad y diferenciación según el cumplimiento de objetivos**. Las universidades con niveles más altos de complejidad deben ser reconocidas frente a otras. Las asimetrías que existen actualmente entre las mismas Universidades, y las Instituciones Técnicas y Tecnológicas en la asignación de recursos debe solucionarse.

3.- Redefinir la orientación de políticas: El financiamiento de la educación superior pública y privada, amerita que enmarquen el funcionamiento de la educación superior en un horizonte de largo plazo facilitando la **“sostenibilidad financiera de las instituciones”** tanto públicas como privadas, ya que la marcada dependencia económica de la universidad pública de los presupuestos gubernamentales y de la privada de las matrículas, requiere una búsqueda de nuevos caminos en la asignación de recursos públicos, la movilización de recursos privados, fuentes de financiamiento para inversión y el fortalecimiento de apoyos financieros a estudiantes, crédito educativo, becas y subsidios.

4.- Al Estado le corresponde la dirección de la educación superior, su desarrollo y fortalecimiento. La educación superior como bien público inherente a la finalidad social del Estado y como servicio público consagrado en la Constitución, debe ser garantizada. Por medio de la discusión y el debate académico debe construirse un sistema nacional de educación superior acorde con las necesidades nacionales que integre a todas las instituciones, al gobierno nacional y a las regiones. El Estado por medio de la asignación de recursos puede ayudar a direccionar la formación que requiere el país a nivel nacional y regional, estableciendo una política de priorización de sectores y de programas de formación.

5.- Tomar en cuenta los costos crecientes y las metas del plan de desarrollo, los nuevos paradigmas de la educación La financiación puede redireccionar las ofertas y hacerlas más pertinentes para las necesidades del país. Ni el mercado, ni la cultura prevaleciente son capaces de definir por sí mismas el capital humano que requiere el país.

⁴²Órgano máximo de coordinación de la política económica y social del país

6- Aportes de los Entes Territoriales. En las regiones no hay una política de fomento y financiación de la educación superior. Es necesario que los Entes Territoriales asuman una mayor responsabilidad frente a la educación superior y no solamente frente a la educación básica y media. El grupo de vicerrectores financieros del SUE proponen establecer mecanismos más expeditos que obliguen a las entidades territoriales que adeudan aportes a las Universidades (Art. 86-Ley 30), a incluir en sus presupuestos dichas cuantías y garantizar el respectivo pago⁴³. Para las Universidades que no reciben aportes de la Entidad Territorial respectiva, se requiere que las Alcaldías y Gobernaciones aporten al menos el 1% de sus ingresos tributarios, en compensación a que las Universidades estatales absorben alrededor del 55.38% de la cobertura en educación superior 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.

La educación superior no tiene actualmente dolientes en los niveles departamentales y municipales, la recomendación de la OCDE de establecer secretarías departamentales de educación superior merece todo el reconocimiento,

7.- Sostenibilidad financiera a largo plazo” del sistema de educación superior. Todas las decisiones y normas que expida el Gobierno que afecten los recursos de funcionamiento e inversión de las IES deben tener una fuente de compensación tanto para las IES públicas como para las privadas. Así mismo los incentivos y recursos que se asignen no pueden ser coyunturales.

8.- Propender por un modelo asociativo que fomente la colectividad y la eficiencia en las IES, Considerando la escasez de recursos para el financiamiento de programas y proyectos específicos, se recomienda por medio de esquemas que promuevan la asociatividad. Se sugiere el establecimiento de fondos especializados, o bolsas concursales para proyectos estratégicos que promuevan el desarrollo económico y social del país a los cuales las IES públicas y privadas puedan acceder cumpliendo con el requisito de asociarse para su ejecución, bien sea entre IES, o con entidades gubernamentales, regionales, locales, con el sector productivo o con ONGs

9.- Financiación para inversión en infraestructura física, científica y tecnológica En un entorno que demanda crecimiento y mejoramiento permanente de la calidad, las IES requieren una política estatal de, con créditos favorables en plazo y tasa de interés. Esa política debería tener condiciones de permanencia y no estar sujeta a vaivenes presupuestales y políticos.

10.-Transformación del FODESEP: Las IES afiliadas al Fondo han solicitado al Ministerio de Educación Nacional su transformación en una entidad financiera de naturaleza especial cuyo objetivo debe ser financiar la oferta de educación superior pública y privada.

11. Recursos para el plan de desarrollo docente La comisión de vicerrectores del SUE propone frente a la formación de docentes la creación de un fondo por parte del Ministerio de Educación donde las instituciones concurren por recursos para administrarlos en cumplimiento a su plan de desarrollo docente, el cual debe estar integrado al plan de desarrollo de la universidad y al plan de desarrollo del gobierno. Lo anterior garantizando que la prioridad en la formación la establezcan las instituciones y no los docentes, situación que viene ocurriendo en las convocatorias actuales donde son directamente los funcionarios

⁴³ Con relación a este punto se plantea que se debe conocer el valor que le adeudan los entes territoriales a las Universidades del Sistema y generarse una cuenta de cobro a nivel nacional.

quienes acceden a las becas de formación, afectando las prioridades en los planes de desarrollo docente de cada institución Para acceder a estos recursos, las instituciones como requisito deben enviar sus planes de desarrollo docente al Ministerio de Educación Nacional

12.- Tecnologías de Información y Comunicación TICs: Proponen los Vicerrectores que el Estado, a través del Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, debe asumir los costos de conectividad y acceso a bases de datos de las IES (lo cual puede centralizarse a través del Ministerio de TIC); y financiar los recursos de apoyo académico como equipos de cómputo, aulas con tecnología audiovisual y sistemas de información. Así mismo proponen gravar con \$1 un peso cada minuto de las llamadas realizadas por los operadores móviles en Colombia significaría un aporte de \$51.584 millones de pesos. Lo anterior, muestra que esta alternativa es económicamente viable y con un bajo impacto individual en la población.

13.- Ajustes en los procesos de acreditación La Comisión Técnica de Vicerrectores Administrativos deja como observación que en los requisitos de acreditación de programas, se solicita gran cantidad de información y requerimientos de tipo institucional. En este sentido se mezclan los requisitos de tipo institucional y los que deben ser concernientes a los programas, de igual forma se evalúan aspectos que no son sólo responsabilidad de las universidades sino que hacen parte de problemáticas de la educación superior a nivel nacional como el tema de deserción, aumento de la tasa de graduación, seguimiento a egresados y formación en una segunda lengua. A esto se suma, que en ocasiones las observaciones de mejoramiento por parte de los pares académicos, están encaminadas al aumento de la planta docente, situación que no es posible atender con el presupuesto actual de las Universidades. De igual forma, se menciona el tema de la acreditación de los hospitales universitarios, cuyos costos están siendo en gran medida asumidos por las Universidades.

Así mismo para el cabal cumplimiento de la misión encomendada a cada corporación como CONACES y CNA, el Ministerio de Educación Nacional está en la obligación de proveer los recursos que permitan el desarrollo de su actividad sin contratiempo alguno para responder oportunamente con las comisiones delegadas.

14.- Crédito educativo: La política pública debe garantizar la sostenibilidad financiera del ICETEX en el largo plazo y los recursos necesarios para su crecimiento, en la medida que la creciente población estudiantil lo demande. Se propone buscar la ampliación de recursos del ICETEX a través de la asignación de recursos por parte de los Entes Territoriales. El direccionamiento y focalización del crédito educativo permite promover el desarrollo regional equilibrado, de acuerdo a la vocación de la región y de sus ventajas comparativas, es conveniente establecer una política de crédito educativo y si es el caso de subsidios, que motive a los estudiantes a escoger programas en áreas del conocimiento considerados fundamentales para el desarrollo regional.

Uno de los factores que afecta el crecimiento de los recursos es la recuperación de cartera consecuencia de las altas tasas de deserción. La política de financiación al estudiante debe permitir combinar las siguientes modalidades: becas, trabajo de campus y préstamos en función de los ingresos futuros.

15.- La financiación de la investigación como un elemento fundamental de la política de Educación Superior. El Ministerio de Educación Nacional debe ser un interlocutor

activo, su intervención ir más allá de la necesaria exigencia de la existencia de investigación de calidad a la hora de certificar los Registros Calificados o las Acreditaciones.

No es equitativo que la fuente de financiación de la investigación en las IES privadas sean las matriculas de pregrado. En este contexto se debe establecer una política pública que permita el desarrollo científico y tecnológico y la innovación con mecanismos efectivos que permitan garantizar la sostenibilidad del financiamiento del sistema de nacional de ciencia y tecnología del cual hacen parte las universidades y fortalecer la cofinanciación por parte de Colciencias para la adquisición y reposición de equipos científicos y la construcción y adecuación de los laboratorios, para los programas de doctorado.

Deben establecerse criterios académicos y procesos despolitizados para la asignación de los recursos. Por lo tanto es necesario, dársele seria consideración a la reforma del inciso tercero, del Parágrafo 2, del Artículo 361 de la Constitución Nacional; allí se determina actualmente cómo se distribuyen geográficamente y cuáles son los procedimientos para asignar los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalía.

La cantidad recursos destinados a ciencia y tecnología es muy limitada y la investigación se concentra en pocas universidades. Es importante plantear la premisa de la OCDDE: La investigación universitaria constituye una fuente de erudición en sentido amplio, mediante la cual los profesores y los estudiantes aprenden sobre la ciencia, la tecnología y la cultura, y conservan la densidad intelectual, elemento esencial de cualquier institución de educación superior.

16. – Las IES privadas colombianas sin ánimo de lucro: La Ley 30 establece que las IES privadas deben ser sin ánimo de lucro. La garantía de que las IES privadas colombianas fueran sin ánimo de lucro, serviría de base para el fortalecimiento de políticas públicas que faciliten la destinación de recursos públicos. Los subsidios estatales que estas propuestas de política implican, no correrían el riesgo de ser capturados por inversionistas que buscan maximizar su rendimiento.

Se propone que para acceder a los recursos públicos las IES privadas se sometan a una auditoría de los estados financieros por entes externos que garanticen la transparencia de la información financiera

Es necesario fortalecer la “Rendición de Cuentas” en las IES públicas y privadas: La autonomía trae consigo la responsabilidad de su desempeño, esto supone la rendición de cuentas sobre la calidad de la docencia, la investigación y la proyección social, la pertinencia de los programas y la utilización de los recursos; hay que fortalecer la marcada tendencia internacional a la autorregulación, gracias a los procesos de autonomía adelantados en varios países.

Se debe medir permanentemente la gerencia de la educación superior en términos de eficiencia y eficacia ,con indicadores de gestión claros, precisos, concretos, que permitan alcanzar las metas del gobierno; metas que deben traducirse en alícuotas o contratos de rendimiento de los fines del Ministerio de Educación en materia educativa como: cobertura en pregrado y posgrado, retención educativa, impacto de egresados, calidad académica, acreditación de programas e institucional, pertinencia, investigación, proyección social, cobertura regional, inclusión, internacionalización, desarrollo en ciencia y tecnología, entre otros; es decir, no dejar al azar la gestión gerencial de las instituciones de educación superior.

Se propone establecer programas especiales de formación para los responsables de la gestión en las IES públicas así como exigir perfiles específicos que garanticen la idoneidad de los funcionarios para administrar los recursos. En estos programas se deben incluir a los miembros de los Consejos Superiores. Se propone establecer mecanismos más eficientes de reconocimiento a las IES en su rendición de cuentas. Demostrar eficiencia en la utilización de los recursos es una forma de rendir cuentas a la sociedad que entrega recursos para ser destinados a la educación superior, la eficiencia debe ser medida identificando las fuentes y usos de los recursos. Los índices de la canasta Universitaria crece muy por encima de la inflación.

17.- Bienestar universitario: Entre los programas de bienestar ofrecidos por las Universidades se encuentran las exoneraciones de matrícula por excelencia académica, por representación artística o deportiva, descuento por hermanos, descuento por votaciones, descuento por trabajo de grado o práctica empresarial, monitorias académicas y sociales, subsidio alimentario y de transporte, entre otros; y se ofrecen a la comunidad en general programas de cultura, salud, acompañamiento integral, actividad física y deporte, entre otros. En este sentido, cabe señalar que en las Universidades Estatales más del 80% de los estudiantes corresponde a estratos 1, 2 y 3. Caso Universidad Nacional: El porcentaje de estudiantes estratos 1,2 y 3 es de 85,64%. Caso Universidad del Magdalena: El porcentaje de estudiantes estratos 1,2 y 3 es del 97,4%.

La Comisión Técnica de Vicerrectores Administrativos propone: a) Garantizar afiliación de los estudiantes al sistema de salud, mediante la adopción de mecanismos que faciliten la afiliación al SISBEN a aquellos que no tienen cobertura en el sistema general de seguridad social en salud, asegurando de esta forma la protección durante el periodo de estudio en el territorio nacional. De ser atendida esta propuesta, generaría un impacto positivo en las Universidades que asumen altos costos generados por atención de estudiantes sin EPS que presenten enfermedades crónicas o accidentes.

b) Establecer a través de Coldeportes, programas de fomento al deporte competitivo, en el que se financie el desarrollo deportivo de estudiantes universitarios de alto rendimiento vinculados a selecciones regionales y nacionales. c) Destinar recursos del programa Jóvenes en Acción del Departamento para la Prosperidad Social y del Instituto de Bienestar Familiar, con el objeto de financiar programas de apoyo a estudiantes que pertenecen al SISBEN 1 y 2, establecidos en las Universidades (alojamiento, alimentación, transporte).

18. - Impuestos y tasas parafiscales: Si el sistema de educación superior colombiano está compuesto solamente por instituciones estatales e instituciones privadas sin ánimo de lucro, la política pública debería favorecer a esas instituciones por igual con un trato preferente en impuestos y tasas parafiscales. Los impuestos al valor agregado en los insumos y los impuestos de Industria y Comercio, por ejemplo, constituyen costos que no pueden recuperar las IES privadas sino con mayores valores de matrícula. Ahora que se eliminaron para las empresas con ánimo de lucro las tasas cobradas sobre el valor de la nómina por conceptos de aseguramiento de salud y SENA, estas se convierten en recargos de costo discriminatorios contra proveedores de bienes públicos, como lo son las IES. El recargo con destino al SENA y la exigencia de recibir aprendices de esa entidad del Estado son transferencias injustificadas para un sector que está realizando una tarea similar a la de la institución que las recibe.

La Comisión Técnica de Vicerrectores Administrativos propone exonerar a las IES de los aportes a las cajas de compensación familiar, de modo que los recursos que actualmente las Universidades aportan sean utilizados para fortalecer los programas de bienestar que incluyan a toda la comunidad universitaria.

Los beneficios tributarios para las donaciones a las IES colombianas han cambiado repetidamente en las últimas dos décadas. Mejorar los beneficios tributarios, para donantes (personas jurídicas o particulares) que estén interesados en fomentar la educación superior y lograr la canalización recursos privados del sector productivo con destino al mejoramiento de infraestructura tecnológica, fomento de la investigación, bonos y becas otorgados a estudiantes de escasos recursos, que garanticen su ingreso y sostenibilidad en la educación superior, es de interés, no solo para el sistema de educación superior, sino para la sociedad en general; desarrollar un ambiente filantrópico por medio de los beneficios tributarios, es un mecanismo clave para el desarrollo de la filantropía.

Promover y fomentar la cultura de donaciones a su “Alma Mater”, por parte de los egresados tanto en las IES públicas como en las privadas, para que ellos se conviertan en una fuente permanente de recursos, como sucede en otros países..

La responsabilidad social de las empresas debe tener estímulos tributarios para el apoyo de becas esta responsabilidad crece muy lentamente. Establecimiento de políticas para trabajar conjuntamente con el sector productivo: con el mundo de la industria, el comercio para que apoye el financiamiento de programas específicos, que beneficien a ambas partes especialmente proyectos de investigación.

20.- El SENA y las cajas de compensación familiar: No tiene sentido que las IES aporten al SENA ni a las cajas de compensación ya que estos recursos están siendo usados para generar competencia entre el mismo sistema. Sus ofertas deben ser complementarias Debe haber coherencia con las entidades estatales; estas entidades están generando una competencia desleal y canibalismo entre las IES, debe haber reglas de juego claras.

El SENA debe hacer parte del sistema, hay que hacer una integración para incorporar sus ofertas, esta es una recomendación de la OCDE. Los registros calificados deben permitir las condiciones de calidad de los programas como los exigidos a las IES.

21. - Establecimientos de fondos concursales especializados pero estratégicos para el desarrollo de las IES públicas y privadas, de acuerdo a indicadores de gestión, eficiencia y eficacia con el fin de financiar la capacitación de docentes, la investigación y la infraestructura requerida.

22.- Cooperación internacional: Buscar el apoyo para incrementar los recursos destinados a educación, de la banca multilateral, de Gobiernos amigos, de fundaciones Internacionales. Hay varios países en América Latina que han negociado parte de su deuda externa con destinación específica destinada a ampliar la cobertura en educación.

23. –Eficiencia y flexibilidad: Las normas presupuestales hacen inflexible la adición de recursos. Creación de un sistema más eficiente para el manejo de los recursos financieros de las IES públicas, que permitan mayor autonomía y flexibilidad en la toma de decisiones para su destinación en el desarrollo institucional, sin dejar a un lado la rendición de cuentas a la sociedad y al Estado.

24. –**Aprovechamiento de cupos:** Para evitar la ineficiencia en el sistema y el desperdicio de recursos, se propone la utilización de los cupos disponibles en las IES privadas, por medio del sistema de concesión. Este sistema se ha venido utilizando con éxito en la educación básica y media para ampliar la cobertura.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- Sistema Universitario Estatal, SUE,(2012) “Desfinanciamiento de la Educación Superior en Colombia, la realidad de la crisis en el sistema de financiación de las universidades estatales”, Pereira, documento PDF
- OCDE, Banco Mundial,(2012) “Evaluaciones de políticas nacionales de educación, La Educación Superior en Colombia” ISBN 978-92-64-18071-0 (PDF)
- Asociación Colombiana de Universidades ASCUN, Consejo Nacional e Rectores,(2012) “Desarrollo humano sostenible y transformación de la sociedad”, Política pública para la educación superior y agenda de la Universidad, de cara al país que queremos, .
- Ministerio de Educación Nacional, “Rendición de cuentas diciembre 2011- septiembre 2012”documento PDF.
- FODESEP,(2012) “La educación superior de calidad cuesta,” Modelo prospectivo de análisis de inversiones, costos y financiación de la oferta para una educación superior con estándares de calidad, cobertura y pertinencia en Colombia a 2020.
- ASCUN, (2010.)Documento de políticas 2010 – 2014,“Hacia una nueva dinámica de La educación superior”
- Comisión interinstitucional para el análisis del desfinanciamiento de la educación superior: Informe de reuniones Mesa de Finaciamiento SUE – MEN, junio de 2013
- Gómez Torres Maximiliano José, (2013) Financiación de la educación superior, Dirección de Fomento, Ministerio de Educación,