

Revisión de la financiación con recursos de la nación para las universidades públicas

Documento para consideración del sistema universitario estatal

Comisión de Vicerrectores Financieros de siete Universidades Públicas
BOGOTÁ JUNIO 3 DE 2009 | OBJETIVO

El presente documento tiene como propósito dar una mirada al comportamiento de la financiación de las universidades públicas con aportes de la Nación. En efecto, desde hace varios años se evidencia un desfinanciamiento progresivo de estas instituciones, pues si bien es cierto, que el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 pretendió garantizar los aportes de la Nación a precios constantes, los impactos que han tenido las decisiones del gobierno nacional y del Congreso de la República a través de decretos, leyes, políticas gubernamentales y planes de desarrollo, le han exigido a estas instituciones un incremento en la cobertura de programas de pregrado, consolidación de grupos de investigación, cualificación docente, nexos con el sector empresarial, internacionalización, regionalización y extensión solidaria entre otras, que demandan cuantiosos recursos sin contrapartidas del gobierno nacional, generando un impacto directo en la disminución real en sus presupuestos.

1. La educación en Colombia

La Constitución Política en el artículo 84 determinó que "El gasto público en la educación hace parte del gasto público social de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 350 y 366..." y tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. Para lograr los fines sociales y educativos de forma equilibrada, se requiere contar con la adecuada financiación por parte del Estado, de manera que se garanticen los medios para brindar una educación de calidad y relevancia social.

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

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

El artículo 69 de la Carta Política garantiza la autonomía universitaria, en virtud de la cual "...Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior".

El Constituyente en aras a fortalecer la autonomía universitaria, en el artículo 113, creó una nueva categoría denominada entes autónomos e independientes, no asimilables a las otras naturalezas jurídicas que se han desarrollado en el derecho público, para dar cumplimiento al mandato del artículo 69.

En desarrollo del principio de autonomía de rango constitucional, el legislador expidió la Ley 30 de 1992 por la cual se organiza el servicio público de la educación superior y estableció el régimen especial que ordenó el constituyente para las Universidades del Estado¹. De esta forma, lo definió como un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral.

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

2. Evolución de la universidad pública a partir de la ley 30 de 1992

En la década de los 90, las Universidades en general no contaban con suficiente talento humano, recursos de infraestructura física y tecnológica, bibliotecas, laboratorios que permitieran el desarrollo académico en formación, investigación y extensión, razón por la cual su énfasis estaba orientado principalmente a la formación, con una incipiente cultura investigativa y reducidos grupos de investigación.

El nivel de formación de los docentes no evidenciaba mejoras significativas en su cualificación, pues el porcentaje de docentes con formación doctoral o con maestría permanecía prácticamente constante y había una baja dedicación a la investigación. En contraste con lo anterior, la Universidad Pública de hoy ha aumentado la creación de nuevos programas curriculares en pregrado y posgrado, la cobertura en número de estudiantes frente a la creciente demanda de acceso a la educación superior con evidentes limitaciones de financiamiento, el número de docentes altamente cualificados que se constituyen como el principal capital de las instituciones educativas, la consolidación de grupos y redes de investigación, proyectos de extensión, la modernización, ampliación y mantenimiento de su infraestructura física y tecnológica, aumentando sus gastos operacionales permanentes. Estos logros se han alcanzado por el mejoramiento en los niveles de eficiencia en el manejo de los recursos, la implementación de nuevos modelos de gestión financiera, que llegaron al límite y que no resisten ningún crecimiento adicional, poniendo en riesgo la sostenibilidad de las universidades públicas.

Con base en los indicadores de gestión, a continuación se hace una breve síntesis de los avances en educación superior en la universidad pública, que permiten demostrar su crecimiento en los siguientes aspectos:

2.1. Ampliación de la cobertura educativa

Según información del ICFES, en 1992 estaban matriculados 200.000 estudiantes en universidades públicas, mientras que para el año 2007, entre las 32 universidades públicas del país matricularon en sus programas de pregrado y postgrado 494.937 estudiantes, representando un incremento significativo del 147.47%, para atender en

las instituciones de educación superior pública, hoy, una masa estudiantil del 52 % del total de la matrícula universitaria.

Los programas de pregrado ofrecidos pasaron de 1.233 en el año 2003 a 3.173 en el año 2007, y en ese mismo periodo los programas de posgrado pasaron de 777 a 911.

2.2. Nivel de formación de los docentes

Las Universidades Públicas en general han realizado un esfuerzo extraordinario para mejorar la cualificación de su planta docente; el resultado de esta política colectiva se evidencia en el período comprendido entre 2003 y 2007 durante el cual el conjunto de universidades del SUE incrementó el número de docentes con título de doctorado en 47,6%, pasando de 835 profesores en ETC con título de doctorado a 1.2332 en ETC cuatro años después. Es importante resaltar que estos costos fueron asumidos por las Universidades, sin recibir aportes adicionales del presupuesto de la Nación.

Lo anterior ha generado un incremento progresivo en los gastos de personal como consecuencia de una mayor cualificación de la planta docente, así como el incremento en los gastos de docentes ocasionales para suplir los docentes en comisión de estudio, el exigir mayores límites de cobertura con los recursos hoy transferidos, conduce al detrimento de la capacidad de investigación y cualificación de las instituciones de educación superior.

2.3. Fortalecimiento a la misión investigativa

Fundamentado en la fortaleza de su planta docente, las Universidades han posicionado 3.322 grupos de investigación, entre todas las universidades públicas y privadas del país, con una participación porcentual del 50.3% y 49.6% respectivamente.

En el periodo 2003 – 2007 la Universidad Pública logro pasar de 1.505 grupos de investigación reconocidos por Colciencias, a 1.674, lo que se traduce en un incremento del 11.2 %. Cabe advertir que la inmensa mayoría de proyectos de investigación financiados por COLCIENCIAS u otras fuentes externas exigen contrapartidas que las universidades públicas deben financiar con su propio presupuesto. Estos resultados obedecen a la estrategia de la Universidad Pública para visibilizar la actividad investigativa.

Con relación a la productividad docente, según información del SUE se destaca un importante incremento en el total del puntaje obtenido por libros de texto elaborados y reconocidos a los docentes de las universidades públicas en el año, el cual pasó de 79 puntos en el año 2003 a 3.007 en el 2007, con impacto en los gastos de personal presentes y futuros por el efecto prestacional.

Otra muestra de salto cualitativo en productividad intelectual por parte de los profesores de las universidades públicas, se evidencia en el número de revistas indexadas por Colciencias. Incluyendo todas las categorías reconocidas, se pasó de 45 revistas en el año 2003 a 102 revistas en el año 2007.

La cualificación docente e investigativa de las universidades públicas, se evidencia además en el enorme salto que muestra el indicador del SNIES sobre "Número de trabajos, ensayos y artículos de carácter científico, técnico, artístico, humanístico o pedagógico que cumplan con los requisitos de calidad del ScientiCol en la vigencia correspondiente publicados en revistas indexadas". Se ha pasado de 339 trabajos en el 2003 a 3465 en el 2007.

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

2.4. Crecimiento en la infraestructura física

El desarrollo de las universidades ha exigido nuevos retos, como es el de la ampliación de cobertura, nuevos laboratorios, tecnologías, entre otros, y la creación de nuevos grupos de investigación, demandando un crecimiento en su infraestructura, al pasar de 2.178.000 metros cuadrados a 2.522.000, lo que ha generado un incremento del 17 % en los últimos cinco años, sin contar el impacto creciente en los gastos generales.

3. Normatividad que ha incidido en el presupuesto de gastos de las universidades públicas a partir de la ley 30 de 1992

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

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

Mediante Decreto 1279 de 2002, el gobierno nacional modificó las disposiciones del régimen salarial docente, estableciendo límites en el puntaje y diferenciando los puntos que tienen o no efecto salarial.

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

Es pertinente señalar, que el incremento salarial de los docentes, no corresponde propiamente a una nómina plana a la cual se aplica el aumento previsto anualmente por el gobierno nacional, sino que además crece con la productividad académica, la evaluación docente, el ejercicio de cargos académico-administrativos, el ingreso de nuevos docentes con altos niveles de exigencia académica, constituyéndose en factores que

determinan un incremento superior en los gastos de personal. Esta situación viene afectando las finanzas de las Universidades Públicas, por cuanto estos compromisos se atienden con recursos de la nación, los cuales conforme a lo dispuesto en el Artículo 86 de la Ley 30 de 1992 son actualizados con el crecimiento del IPC. Siendo aún más grave la situación si se considera que estadísticamente en las Universidades, los gastos de personal representan entre un 80% y 90% de los gastos de funcionamiento. En el Anexo 1 "PROMEDIO INCREMENTAL DEL PUNTAJE PERIODO 2003-2008", se presentan las estadísticas de aumento del número de puntos asignados cada año soportado en las Actas de Comité de Puntaje, en cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto 1279 de 2002, que implican un crecimiento promedio de puntos del 3.82% que incide en el incremento de los gastos de nómina superior al incremento del IPC.

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

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

Es importante analizar los efectos de la Sentencia C-006 de 1996 que trató la relación estrecha entre lo laboral y la formación universitaria. Para la época en que se emitió este fallo, se venía dando una práctica según la cual se hacía una categorización jerárquica entre los docentes permanentes y los ocasionales, para determinar que los primeros tenían todos los derechos laborales, mientras que los segundos no eran ni empleados públicos ni trabajadores oficiales, sus servicios eran reconocidos mediante acto administrativo, y estaban desprovistos del régimen prestacional aplicable a los docentes de planta.

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

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

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

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

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

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

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

En el Anexo 2, "COSTO SENTENCIAS C-006 DE 1996 Y C-401 DE 1998" se reportan los costos adicionales en Prestaciones Sociales, Transferencias de los supernumerarios docentes y administrativos para la vigencia 2008, en cumplimiento de las Sentencias antes mencionadas, que impactan en forma diferencial a las universidades dependiendo de su estructura administrativa y de costos.

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

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

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

El Gobierno Nacional expidió Decreto 4982 de 2007 incrementando al 12% los aportes patronales de pensión, porcentaje que se mantiene vigente hasta el presente.

En el Anexo 3 "INCREMENTO PORCENTAJE APORTE PATRONAL – PENSIONES" se presenta el incremento patronal en pensión del año base 1994, al año 2008, que afecta el costo en los gastos de personal para las universidades pública en un 1.875%.

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

Posteriormente, se expidió la Ley 1122 de 2007, por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones, incrementando al 8.5% los aportes patronales de salud que venían siendo del 8% desde el año 1994. En el Anexo 4 "INCREMENTO PORCENTAJE APORTE PATRONAL – SALUD", se presenta el incremento para salud, que afecta los gastos de personal de estas instituciones en un 0.5%.

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

3.4 Gastos adicionales en el régimen prestacional – Decreto 404 de 2006

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

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

En el Anexo 5 "COSTO DE PRESTACIONES SOCIALES PROPORCIONALES A FECHA DE RETIRO" se presenta el incremento en los gastos de personal como consecuencia de la aplicación del Decreto antes citado, afectado en un 0.22%.

3.5 Descuento en matrículas de universidades públicas para sufragantes – Leyes 403 de 1997 y 815 de 2003

Con la expedición de la Ley 403 de 1997, "El estudiante de institución oficial de educación superior tendrá derecho a un descuento del 10% del costo de la matrícula, si acredita haber sufragado en la última votación realizada con anterioridad al inicio de los respectivos períodos académicos".

Posteriormente se promulgó la Ley 815 de 2003, ampliando el alcance del numeral 5° del artículo 2 de la Ley 403 de 1997, haciendo efectivo el derecho "... no sólo en el período académico inmediatamente siguiente al ejercicio del sufragio sino en todos los períodos académicos que tengan lugar hasta las votaciones siguientes en que pueda participar".

Si bien el espíritu de la norma es incentivar el derecho al voto a través de la concesión de este beneficio, no puede desconocerse que los recursos propios de las Entidades de Educación Superior se han visto disminuidos en el 10% sin que el gobierno nacional haya tomado alguna medida económica que permita la compensación de estos recursos, contraviniendo el principio de la autonomía universitaria que establece la Carta Magna no permitiendo la autorregulación de sus recursos financieros. El impacto financiero entre 1998 y el 2008, fue estimado en una suma cercana a los \$ 55.000 millones, según datos suministrados por la Universidad Militar.

3.6 Acreditación y certificaciones

La acreditación institucional, acreditación de programas y la certificación en calidad y gestión pública, tiene un papel estratégico en el contexto de la educación como compromiso ante la sociedad, orientada a promover el mejoramiento del sistema de educación superior; implica la evaluación integral de las instituciones de educación superior como un todo, garantizando a la sociedad que éstas cumplen los más altos requisitos de calidad y que garantizan sus propósitos y objetivos. Tiene como marco legal la Ley 30 de 1992, la cual en su artículo 53 estableció la creación del Sistema Nacional de Acreditación para las instituciones de Educación Superior, las normas ISO9000, la Ley 872 de 2003 y el Decreto 410 de 2004 por los cuales se crea el Sistema de Gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público, el MECI y el Sistema de Desarrollo Administrativo SISTEDA según Ley 489 de 1998.

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

Paralelamente a estos procesos, las universidades públicas vienen construyendo los indicadores de gestión, que les permitirá medirse no sólo a nivel nacional sino con referentes internacionales de universidades posicionadas en el ámbito mundial, en la búsqueda de un mejoramiento institucional con altos estándares de calidad que a futuro les permita ser competitivas en el contexto latinoamericano.

3.7. Impacto de los gastos generales en los presupuestos de funcionamiento de las Universidades Públicas

El crecimiento de los gastos generales de las Universidades Públicas se han visto afectados de un lado por un aumento significativamente superior al IPC en las tarifas fijadas por el gobierno en la gasolina, en los servicios públicos, los seguros, los contratos de vigilancia, el licenciamiento de software, el desarrollo de la política de conectividad. De otro lado, la ampliación de cobertura educativa, y la demanda de

la sociedad del conocimiento obliga a las Universidades a mejorar, mantener y modernizar la infraestructura física y tecnológica, desarrollando una red informática que posibilite la construcción de lazos académicos y científicos mediante el fortalecimiento de las redes del conocimiento, brindando las herramientas necesarias a sus estudiantes que permitan romper el círculo de exclusión de esta dinámica seguida por los mercados de trabajo global.

3.8. Inversión

Las inversiones necesarias para atender los retos de ampliación de cobertura, retención de estudiantes, investigación, redes de comunicación, se encuentran represadas por falta de recursos adicionales reales. La transferencia para inversión en las instituciones de educación superior fue el resultado de la cifra que se tenía apropiada en el presupuesto del año base (1993), que no correspondía a una realidad de cada institución basada en un estudio que contemplara diferentes variables de crecimiento necesarias para una institución de educación superior. Quien tuviera en el año cero mayor número de proyectos aprobados por el Departamento Nacional de Planeación e incluidos en el presupuesto de la nación, quedó con mayor base presupuestal de inversión. Base que atiende a las universidades del orden nacional más no a las territoriales.

Actualmente los proyectos de inversión una vez finalizan, su sostenibilidad incrementa los Gastos de Funcionamiento.

4. Propuesta

1. Reconocer, a valor presente, los gastos adicionales en que han incurrido las universidades públicas en cumplimiento de la normatividad expedida con posterioridad a la expedición de la Ley 30 de 1992 en materia de gastos de funcionamiento, que a manera de ilustración para el caso de los gastos de personal en un estudio realizado para 30 universidades públicas, supera los \$469 mil millones de pesos con corte a diciembre de 2007 y a pesos del mismo año, según se puede observar en el Anexo 6 "COSTO ADICIONAL GASTOS DE PERSONAL A PARTIR DE LA LEY 30 DE 1992".

2. A partir de la vigencia 2010, actualizar los aportes de la Nación en un porcentaje equivalente al IPC más: 5.5% representado en la cualificación docente por el impacto de las normas y el incremento del aporte patronal por seguridad social; más 3.5 % representado en el impacto por gastos generales y gastos de personal por docentes temporales para el cumplimiento del desarrollo misional (ver cuadros 1 y 2).

Esta propuesta no implicaría una modificación a la Ley 30 de 1992 por cuanto su artículo 86 no establece máximos en el incremento de los aportes del presupuesto nacional y de las entidades territoriales para la financiación de las Universidades Públicas.

| Factor de desequilibrio | % |
|--|----------|
| INCREMENTO PROMEDIO PUNTAJE DOCENTE (Decretos 1444/1992 y 1279/2002) | 3.82% |
| INCREMENTO EN APOORTE PATRONAL PENSIONES | 1.875% |
| ULTIMO INCREMENTO EN APOORTE PATRONAL SALUD (Ley 1122 de 2007) | 0.50% |
| PAGO PROPORCIONAL PRIMA DE VACACIONES, VACACIONES Y BONIF. POR RECREACION (Ley 995 del 10 de noviembre de 2005 y Decreto 404 del 8 de febrero de 2006) | 0.22% |

CUADRO 1

| Factor de desequilibrio |
|--|
| Descuento en matrículas de universidades públicas para sufragantes - Leyes 403 de 1997 y 815 de 2003 |
| Incremento gastos prestacionales docentes ocasionales, de cátedra y personal supernumerario (Sentencias C-006/96 y C-401/98) |
| Costos de procesos de acreditación y certificaciones |
| Impacto de los gastos generales cuyos items se incrementan por encima del IPC: (Servicios públicos, gasolina, salario mínimo, vigilancia, seguros, Seguridad Industrial, ARP, Predial, Software, Conectividad, etc.). |
| Sostenibilidad de infraestructura física y tecnológica |

CUADRO 2

3. Es necesario garantizar la asignación de recursos adicionales a los establecidos en el artículo 87 de la Ley 30 de 1992, para distribuir en las Universidades, de acuerdo con el resultado que obtengan en los indicadores de gestión, para así reconocer los esfuerzos realizados en el cumplimiento de las políticas de cobertura, calidad, pertinencia y eficiencia, y además evaluando el uso racional de los recursos.

4. Creación de un fondo con destinación específica para las Universidades Públicas administrado por las mismas, que garantice los recursos para atender necesidades de infraestructura y dotación tecnológica conforme a las exigencias que la modernidad educativa y que los Planes de Desarrollo demandan.

Toda ésta propuesta es independiente de otras actuaciones legislativas que incorporen recursos adicionales a la educación superior pública en Colombia

ANEXOS

1 Sentencia C-220 de 1997. Corte Constitucional

2 Indicadores de Gestión del SUE

REVISIÓN DE LA FINANCIACIÓN CON RECURSOS DE LA NACIÓN PARA LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

ANEXOS

SISTEMA UNIVERSITARIO ESTATAL - SUE

ANEXO 1

PROMEDIO INCREMENTAL DEL PUNTAJE PERIODO 2003-2008

| | PORCENTAJE PROMEDIO |
|--|------------------------|
| UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA | 2,40 |
| UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA | 5,68 |
| UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL | 2,89 |
| UNIVERSIDAD DEL CAUCA | 2,62 |
| UNIVERSIDAD TECNOLOGICA DE PEREIRA | 3,04 |
| UNIVERSIDAD DE CALDAS | 2,75 |
| UNIVERSIDAD DEL VALLE | 7,39 |
| PORCENTAJE PROMEDIO PUNTAJE DOCENTE | 3,82 |

FUENTE: Universidades Nacional de Colombia, Pedagógica Nacional, de Antioquia, Tecnológica de Pereira, del Valle, Caldas y Cauca.

CALCULO: Dirección Nacional de Personal de la Universidad Nacional de Colombia

Mayo 18 de 2009

SISTEMA UNIVERSITARIO ESTATAL - SUE ANEXO 2 COSTO SENTENCIAS C-006 DE 1996 Y C-401 DE 1998 VIGENCIA 2008

| CONCEPTO | UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA | UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA | UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL | UNIVERSIDAD DE CALDAS | UNIVERSIDAD DEL VALLE | UNIVERSIDAD DEL CAUCA | UNIVERSIDAD TECNOLOGICA DE PEREIRA |
|---|----------------------------------|--------------------------|---------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------------------|
| GASTOS DE PERSONAL | 323.249.129.751 | 199.956.147.339 | 26.680.003.996 | 59.886.024.650 | 100 | 55.882.186.584 | 42.867.681.225 |
| SUPERNUMERARIOS (prestaciones soci) | 1.644.118.911 | 13.721.787.810 | 3.356.626.442 | 1.063.333.589 | - | 2.074.670.989 | 3.850.000.000 |
| PORCENTAJE DE PARTICIPACION EN GASTOS DE PERSONAL | 0,51% | 6,86% | 12,58% | 1,78% | 0,00% | 3,71% | 8,98% |

FUENTE: Universidades Nacional de Colombia, Pedagógica Nacional, de Antioquia, Tecnológica de Pereira, del Valle, Caldas y Cauca.

CALCULO: Dirección Nacional de Personal de la Universidad Nacional de Colombia

Mayo 18 de 2009

SISTEMA UNIVERSITARIO ESTATAL - SUE ANEXO 3 INCREMENTO PORCENTAJE APOORTE PATRONAL - PENSIONES

| CONCEPTO | BASE INICIAL AÑO 1994 | BASE ACTUAL AÑO 2008 |
|-----------------------------------|--------------------------|-------------------------|
| APOORTE PATRONAL PENSIONES | 10,125% | 12,000% |
| DIFERENCIA FACTOR PATRONAL | | 1,875% |

FUENTE: Ley 100 de 1993, Ley 797 de 2003 y Decreto 4982 de 2007

CALCULO: Dirección Nacional de Personal de la Universidad Nacional de Colombia

Mayo 18 de 2009

SISTEMA UNIVERSITARIO ESTATAL - SUE
ANEXO 4
INCREMENTO PORCENTAJE APORTE PATRONAL - SALUD

| CONCEPTO | BASE INICIAL AÑO 1994 | BASE ACTUAL AÑO 2008 |
|-----------------------------------|--------------------------|-------------------------|
| APORTE PATRONAL SALUD | 8,000% | 8,500% |
| DIFERENCIA FACTOR PATRONAL | | 0,500% |

FUENTE: Ley 100 de 1993, Ley 797 de 2003 y Ley 1122 de 2007

CALCULO: Dirección Nacional de Personal de la Universidad Nacional de Colombia

Mayo 18 de 2009

SISTEMA UNIVERSITARIO ESTATAL - SUE
ANEXO 5
COSTO DE PRESTACIONES SOCIALES PROPORCIONALES A FECHA DE RETIRO

| CONCEPTO | UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA | UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA | UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL | UNIVERSIDAD DE CALDAS | UNIVERSIDAD DEL VALLE | UNIVERSIDAD DEL CAUCA | UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PEREIRA | TOTAL |
|---|----------------------------------|--------------------------|---------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------------------|------------------------|
| GASTOS DE PERSONAL | 323.249.129.751 | 199.956.147.339 | 26.680.003.996 | 59.886.024.650 | 100 | 55.882.186.584 | 42.867.681.225 | 708.521.173.645 |
| PRIMA VACACIONES, VACACIONES Y BONIF POR RECREACION | 2.058.295.394 | - | - | 149.841.276 | - | 354.211.279 | - | 2.562.347.949 |
| PORCENTAJE DE PARTICIPACION EN GASTOS DE PERSONAL | 0,64% | 0,00% | 0,00% | 0,25% | 0,00% | 0,63% | 0,00% | |
| PROMEDIO UNIVERSIDADES | | | | | | | | 0,22% |

FUENTE: Universidades Nacional de Colombia, Pedagógica Nacional, de Antioquia, Tecnológica de Pereira, del Valle, Caldas y Cauca.

CALCULO: Dirección Nacional de Personal de la Universidad Nacional de Colombia

Mayo 18 de 2009

SISTEMA UNIVERSITARIO ESTATAL - SUE

ANEXO 6
COSTO ADICIONAL GASTOS DE PERSONAL A PARTIR DE LA LEY 30 DE 1992
PERIODO 1992 -2007

| ENTIDAD DE EDUCACION SUPERIOR | CIFRAS EN PESOS CONSTANTES | | | | | TOTAL |
|---|--|--|--|--|------------------------|-------|
| | DIFERENCIAL PUNTAJE SALARIAL (fallante presupuestal periodo 1992-2007) | DIFERENCIAL BONIF. PRODUCTIVIDAD (fallante presupuestal periodo 2002-2007) | APORTES SALUD (fallante presupuestal año 2007) | APORTES PENSION (fallante presupuestal años 2004, 2005, 2006 y 2007) | | |
| 1 UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA | 114.037.821.955 | 2.457.270.575 | 919.998.864 | 8.881.298.758 | 126.296.390.152 | |
| 2 UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA | 55.652.775.443 | 817.343.224 | 574.098.701 | 5.311.809.976 | 62.356.027.344 | |
| 3 UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL | 8.967.870.907 | 121.983.398 | 142.928.975 | 1.245.681.379 | 10.478.464.659 | |
| 4 UNIVERSIDAD DEL VALLE | 37.045.838.192 | - | 197.079.230 | 1.846.018.533 | 39.088.935.956 | |
| 5 UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA | 2.389.803.138 | - | 69.128.046 | 615.225.403 | 3.054.152.587 | |
| 6 UNIVERSIDAD PEDAGOGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA | 22.632.944.116 | 171.416.978 | 255.592.320 | 2.439.266.959 | 25.499.220.373 | |
| 7 UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PEREIRA | 14.620.492.306 | 214.956.587 | 113.288.065 | 1.039.667.340 | 15.988.404.302 | |
| 8 UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER | 11.219.971.603 | 412.299.139 | 209.030.875 | 1.955.109.112 | 13.796.410.728 | |
| 9 UNIVERSIDAD DEL CAUCA | 21.882.287.046 | 150.611.572 | 183.476.208 | 1.779.085.328 | 23.995.460.155 | |
| 10 UNIVERSIDAD DEL QUINDIO | 6.765.382.464 | 39.231.037 | 73.933.906 | 758.819.371 | 7.637.366.777 | |
| 11 UNIVERSIDAD DE CALDAS | 18.501.522.357 | 52.221 | 143.254.189 | 1.403.218.386 | 20.048.047.155 | |
| 12 UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE CUNDINAMARCA | 2.506.865.785 | 2.028.013 | 27.032.512 | 270.779.917 | 2.806.703.277 | |
| 13 UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA | 3.084.310.388 | - | 60.349.270 | 544.954.755 | 3.689.614.413 | |
| 14 UNIVERSIDAD DE NARIÑO | 6.149.983.725 | - | 122.900.226 | 1.133.021.197 | 7.405.095.149 | |
| 15 UNIVERSIDAD DE SUCRE | 1.042.811.184 | 19.321.874 | 26.992.539 | 248.117.091 | 1.337.242.688 | |
| 16 UNIVERSIDAD DE LA AMAZONIA | 6.363.118.729 | 13.628.440 | 51.799.643 | 454.593.464 | 6.883.140.277 | |
| 17 UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DEL CHOCO | 5.814.066.210 | 24.283.708 | 70.481.841 | 662.079.143 | 6.570.870.599 | |
| 18 UNIVERSIDAD DE LA GUAJIRA | 3.155.223.141 | 6.498.075 | 35.041.520 | 319.544.936 | 3.519.307.673 | |
| 19 UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER (OCAÑA) | 22.322.615.941 | - | 13.682.082 | 100.697.229 | 22.436.995.302 | |
| 20 UNIVERSIDAD DE PAMPLONA | 8.281.207.841 | 93.572 | 160.262.503 | 900.386.103 | 9.341.950.019 | |
| 21 UNIVERSIDAD DEL TOLIMA | 3.511.476.840 | 99.121.443 | 119.290.132 | 1.140.636.161 | 4.870.524.576 | |
| 22 UNIVERSIDAD DE ATLANTICO | 1.171.983.768 | 6.895.144 | 105.113.730 | 1.609.886.850 | 2.893.979.492 | |
| 23 UNIVERSIDAD DE LOS LLANOS | 2.579.247.639 | 43.418.991 | 49.826.592 | 470.886.015 | 3.143.479.237 | |
| 24 UNIVERSIDAD DE CORDOBA | 4.298.163.442 | 210.330.025 | 106.804.153 | 723.060.664 | 5.338.358.284 | |
| 25 UNIVERSIDAD SUR COLOMBIANA | 3.940.005.036 | 19.740.337 | 70.295.699 | 697.959.981 | 4.728.001.052 | |
| 26 UNIVERSIDAD DEL CESAR | 17.975.114.490 | 11.111.679 | 23.780.996 | - | 18.010.007.164 | |
| 27 UNIVERSIDAD DE CARTAGENA | 7.801.645.061 | - | 122.926 | 1.162.096 | 7.802.930.083 | |
| 28 UNIVERSIDAD DE MAGDALENA | 457.986.120 | 23.704.066 | 38.495.281 | 364.226.229 | 864.411.696 | |
| 29 UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSE DE CALDAS | 5.401.943.908 | 91.314.086 | 270.751.011 | 2.336.606.224 | 8.100.615.229 | |
| 30 UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA | - | - | 294.890.206 | 723.065.615 | 1.017.975.821 | |
| TOTALES | 419.552.478.776 | 4.956.612.182 | 4.528.907.922 | 39.977.083.288 | 469.015.082.168 | |

CALCULO: Dirección Nacional de Personal de la Universidad Nacional de Colombia

Mayo 18 de 2009