

CARTA ABIERTA

Doctor:

Iván Duque Márquez

Presidente de la República de Colombia

Doctora:

María Victoria Angulo González

Ministra de Educación Nacional

Honorables miembros

Congreso de la República

Reciban cordial saludo.

Con la certeza de que el pensamiento y la práctica de un estadista se dirigen, como dijera Winston Churchill, a favorecer las próximas generaciones y no las próximas elecciones o sus financiadores, acudimos ante ustedes para plantear en forma abierta las siguientes inquietudes:

- 1.** Es un hecho indiscutible la agobiante situación financiera en que se encuentran las universidades estatales del país. Diversos documentos elaborados por el Sistema Universitario Estatal (SUE) lo demuestran, y así lo ratifican los estados deficitarios que muchas de ellas exhiben en sus recientes presupuestos anuales, para no mencionar la situación lamentable de gruesa parte de sus instalaciones o la obsolescencia e inexistencia de los recursos educativos en sus aulas, que saltan a la desprevenida vista. Rectores y rectoras de nuestros claustros han cursado diversas notas al Ministerio de Educación con una clara muestra de su preocupante situación, o emitido comunicaciones con cifras concretas que los medios reproducen como necesidades prioritarias en miles de millones de pesos.
- 2.** A pesar de ello, las universidades estatales le han cumplido con creces a Colombia. Si bien son múltiples los argumentos, citaremos tan solo tres cifras destacadas ofrecidas por el

Ministerio de Educación Nacional (MEN): el 50 % de ellas cuenta hoy con Acreditación Institucional de Alta Calidad, porcentaje muy superior al 18 % que ostenta el total de las Instituciones de Educación Superior (IES) que cuentan con este reconocimiento. 448 de sus programas, equivalentes al 53 % de la totalidad acreditable, gozaban de acreditación a diciembre de 2017. Para ese mismo año, más del 50% de las matrículas de pregrado se presentaba en instituciones oficiales, aunque solo son 81 del total de 288 IES. En otras palabras, más de la mitad de la población estudiantil que cursaba carreras técnicas, tecnológicas o profesionales en 2017, lo hizo en IES estatales que solo corresponden al 28% del total de IES del país. Desde luego, hablamos de estudiantes que, en su enorme mayoría, pertenecen a los estratos 1 y 2 de la población nacional.

3. La evolución y crecimiento de las universidades públicas no tiene paralelo. Veamos algunos pocos indicadores con base en las estadísticas del MEN y Colciencias: en 2004, las universidades públicas recibían 365.085 estudiantes en 1078 programas de pregrado y hoy reciben 576.393 en 1445 programas. De 320 maestrías y 45 doctorados que se ofrecían en 2004, hoy se desarrollan 795 programas de maestrías y 205 doctorados con un porcentaje de crecimiento que en el último caso supera el 355 %. De 834 grupos de investigación que las universidades públicas tenían en 2004, reconocidos por Colciencias, han pasado a 2555 en la actualidad. De 280 estudiantes colombianos movilizados al exterior en ese mismo año 2004, hoy la cifra se acerca a un total de 5000, al tiempo que se reciben cerca de 2500 estudiantes extranjeros.

4. Este adelanto, a todas luces loable, se ha hecho con un presupuesto que por parte de la Nación solo ha comprendido en lo básico el incremento anual del IPC, conforme lo estipula la Ley 30 de 1992. He aquí una cifra contundente elaborada por el SUE siguiendo estadísticas oficiales: mientras en 1993 la nación aportaba \$ 1,72 billones para 159.218 estudiantes de pregrado, en 2016 aportó \$ 2,93 billones para 611.800 estudiantes de este mismo nivel en las universidades públicas. La división del aporte efectuado, frente a la cantidad de estudiantes, arroja un resultado de \$10.825.890 entregados en 1992 por cada estudiante, contra solo \$4.785.338 en 2016. Pero, aun así, la cifra es inexacta: no tiene en cuenta a los estudiantes de posgrado y su crecimiento exponencial que atrás referimos, ni a los estudiantes que en básica y media atienden algunas universidades como la Pedagógica Nacional y la de Nariño. ¿Cómo ha sido posible el incremento académico y de cobertura con

una depreciación real de las transferencias efectuadas por la Nación? La respuesta se encuentra en el notorio esfuerzo de las universidades públicas para obtener recursos propios. Estos últimos cubren hoy, en promedio, el 47 % del total de los gastos de las universidades estatales y han llegado a su techo; no pueden crecer más al mismo ritmo.

5. Conscientes de la situación, gobiernos anteriores intentaron o prometieron soluciones. Hay un hecho evidente: la nómina de planta de las universidades públicas, por efecto de diversas sentencias de las Cortes, del incremento al salario mínimo por encima del IPC y, por el necesario reconocimiento a la productividad académica del profesorado y sus estudios doctorales, entre otros factores, sube anualmente 4 puntos más que el incremento ligado al mismo IPC que otorga la Nación en sus transferencias. El déficit, por consiguiente, se ha venido acumulando año tras año y se ha expresado, también, en la vinculación indigna y precaria que hoy se ofrece a profesores mal llamados ocasionales y catedráticos. El SUE ha referido, en efecto, una deuda acumulada e histórica de la Nación con las universidades estatales superior a los \$ 16 billones. Por esa razón, al cierre de su gestión, la ministra Cecilia María Vélez (2002-2010) propuso modificar los artículos 86 y 87 de la Ley 30 para consagrar una mayor atención presupuestal a las universidades públicas. Sin embargo, la propuesta se frustró, como ocurrió también con el intento de la ministra María Fernanda Campo (2010 – 2014) y el más reciente de Yaneth Giha (2016-2018) con un incremento a la base, acompañado por la emisión de un Conpes. Así mismo, la ilusión de los recursos que vendrían por cuenta de la Reforma Tributaria de 2016 se esfumó cuando la mayor parte del porcentaje destinado del IVA Social, la totalidad de los recaudos del Impuesto a la Renta y Complementarios (antiguo CREE) y gruesa parte del excedente cooperativo, fueron a parar al Icetex para el financiamiento de los créditos-beca de programas como Ser Pilo Paga.

6. Hoy por hoy, después de que la actual Ministra advierte el desfinanciamiento del Icetex y el costo desorbitante del Programa Ser Pilo Paga (PSPP), que acumula una necesidad cercana a los \$ 2 billones para cubrir el costo de las cohortes comprometidas, vuelven las voces que claman su continuidad con otro nombre y algunas modificaciones. Nos proponemos, a continuación, examinar algunos de los argumentos y de las propuestas, tal como se ha hecho en ocasiones anteriores y en otros documentos:

6.1 Se dice, por ejemplo, que gracias al PSPP, la tasa de acceso de los estratos 1 y 2 a la educación superior ha obtenido un importante incremento en los últimos tres años. Sin embargo, la relación de causalidad no ha sido demostrada. En las regiones, como en Bogotá, las entidades territoriales han impulsado diversos programas que favorecen el ingreso de los estratos 1 a 3. Los esfuerzos de universidades oficiales, de comunidades populares e indígenas, y de organizaciones no gubernamentales, refuerzan la estadística. La matrícula en Educación Superior que soportaron las instituciones oficiales durante los años 2014 a 2018, según el MEN, pasó de 1.142.084 a 1.241.790 estudiantes, es decir, un total de 99.707 nuevos cupos: más del doble (2.5 veces más) de lo aportado por el PSPP, pero sin financiación adicional, sin créditos beca. Por supuesto, el PSPP ha favorecido la cifra de los estudiantes de bajos ingresos inscritos y admitidos en universidades de élite, pero no por ello debe atribuírsele la reducción de brechas en las tasas de matrícula.

6.2 El PSPP, a pesar de su enorme costo, no produjo una importante variación en las tasas de cobertura. Cada año obtienen el título de bachiller cerca de 500 mil jóvenes de los estratos 1, 2 y 3, y 50 mil más presentan la Prueba Saber 11 para acceder a la educación superior. Por cada 100 estudiantes graduados anualmente en secundaria, 28 ingresan a la universidad (SNIES, 2016). Por consiguiente, cerca de 400 mil bachilleres no acceden a la educación superior y una de las razones fundamentales es la falta de cupos. Con 10 mil estudiantes más, cifra cercana al 2.5 % de ellos, el PSPP no ofreció una solución siquiera perceptible a tan importante problema y no respondió a los estudiantes que obtuvieron los puntajes exigidos según el punto de corte establecido en las pruebas Saber 11: cabe precisar que alrededor de 50.000 de ellos obtuvieron durante el último año el puntaje requerido, pero solo una quinta parte obtuvo el beneficio. Así mismo, no pocos advirtieron que, de todas maneras, con o sin apoyo del PSPP, habrían accedido a la Educación Superior. No cabe la menor duda de que la cobertura sería más amplia si se fortaleciera la Educación Superior Pública.

6.3 Con respecto al Producto Interno Bruto (PIB), Colombia es uno de los países con menor inversión en educación superior de América Latina (OCDE, 2015-16). Pero, al mismo tiempo, ostenta uno de los mayores costos de matrícula en sus universidades no oficiales. Dicho costo asciende, en promedio, al 55 % del ingreso nacional bruto per cápita, muy por encima de Estados Unidos que llega al 42 % (OCDE, BM, 2012). El valor de las cuatro

cohortes del PSPP, para cubrir 40.000 estudiantes, es similar a las transferencias que la nación entrega hoy a las universidades estatales para atender más de 620.000 estudiantes de pregrado, 795 programas de maestría, 205 doctorados y varios colegios en educación básica y media al año. No hubo, en toda Latinoamérica, un programa tan costoso como el PSPP: las universidades privadas no se dignaron cofinanciar el programa, no redujeron sus costos de matrículas, sino que incluso los incrementaron, no ofrecieron al Estado economías de escala.

6.4 El PSPP fue diseñado para trasladar importantes recursos estatales a IES no oficiales. Es ridículo argumentar que el aporte se entrega a los estudiantes y no a las universidades, en tanto su giro tiene un destino final claro. La mayor parte de los recursos se ha concentrado en cinco IES privadas que para el 2016 recibieron a 7.918 “pilos”, y se llevaron el 51.51% del presupuesto del programa. Algunos datos conocidos mostraban que el 96,2% se destinó a las IES privadas y sólo 3,8% para las IES públicas. Esto significa que aquellas universidades han recibido ingresos anuales superiores al total de las transferencias que la Nación hace a 15 universidades regionales oficiales, tal como lo han estimado algunos analistas del sector. En realidad, por su concepción y calendario, el Programa descartó de entrada a las IES públicas y se estructuró con una ostensible desventaja para la recepción de los recursos por parte de las universidades estatales. Recordemos que la primera versión se lanzó cuando la prueba de admisión en la gran mayoría de las universidades públicas se había realizado; se utilizó un corte en Pruebas Saber 11 inferior al exigido por las mismas y solo se les reconoció inicialmente el valor neto de la matrícula -de suyo subsidiado-, lo que las obligó en la práctica a cofinanciarlo. La versión “Ser Pilo Profe”, por su parte, se adelantó sin la participación de la Universidad Pedagógica Nacional, reconocida por la Ley 30 de 1992 como “educadora de educadores” y “asesora del MEN en formación de docentes”. En este programa la tendencia se repitió: 711 créditos SPPP se destinaron a IES privadas (71%) y 288 a universidades públicas (29%), con el agravante que tan sólo el 28% corresponden a programas de licenciatura y el restante 72% a otros campos profesionales muy distantes del ejercicio profesional de los maestros y, sobre todo, de su formación en práctica docente.

6.5 El PSPP no pasó por el Plan Nacional de Desarrollo, no se discutió en el Congreso de la República, no se proyectó con base en recursos que incluyeran vigencias futuras o la financiación total de cada cohorte, y jamás se socializó siquiera con las universidades estatales antes de convertirlo en política gubernamental.

6.6 Los resultados del PSPP no se conocen plenamente todavía. Como lo ha dicho Julián de Zubiría, un factor clave como el valor agregado que ofrecen las IES no fue

contemplado como variable central en el diseño del modelo. Pero, por otra parte, el programa no es una beca, es un crédito redimible al término de los estudios. Esta verdad no se ha ofrecido con claridad y los mismos estudiantes del programa no conocen a ciencia cierta sus obligaciones y compromisos al respecto. La deserción se ha hecho presente con importantes guarismos que señalan nuevos deudores del Estado: ¿2500? ¿4000? Las cifras han permanecido ocultas; otro escándalo estallará cuando empiecen a cobrarles. A diferencia de programas similares en América Latina, donde la universidad corre con la deuda del estudiante en caso de que este abandone sus estudios, el PSPP penalizará al desertor.

6.7 Por supuesto, el Estado no puede y no debe abandonar hoy a quienes iniciaron sus estudios; debe proseguir su financiación hasta el final de sus carreras. Jurídicamente no es viable convocarlos ahora a financiar parte de sus estudios finales o invitarlos a asumir solidariamente nuevas cohortes. Las propuestas formuladas para crear nuevos programas con financiación plural, que incluyen la contingente al ingreso, simplemente gravan onerosamente al profesional y eluden toda responsabilidad del Estado frente a la educación como derecho. Pensar en nuevas inversiones, créditos fuente, regalías o aportes de las entidades territoriales, evidencia un desconocimiento craso de las finanzas estatales y de las dificultades regionales. El Ministerio conoce, de hecho, los vaivenes, aprietos y peligros experimentados con programas como el PAE y la misma nómina del magisterio oficial. El gobierno nacional no debe tampoco abrir nuevas puertas al desangre de los presupuestos regionales cuando están exhaustos y menos aún comprometer sus ingresos a mediano plazo y más allá de los períodos gubernamentales. Ya existe experiencia suficiente. Pero, por otra parte, la responsabilidad financiera de las entidades regionales, departamentales o municipales, debe dirigirse a sus propias universidades estatales; responsabilidad que, por cierto, muchas de ellas han abandonado o incumplido conforme se debiera. La ineficiencia del PSPP en materia financiera, no justifica su continuidad ni reedición con nuevos nombres. Análisis serios, objetivos, realizados por instituciones académicas diferentes a aquellas que se han beneficiado del programa, así lo han demostrado.

Señor Presidente, Señora Ministra, Honorables Congresistas:

Si ustedes aspiran a trascender en la historia de Colombia, reconocidos como el gobierno y el Congreso que logró saldar las brechas y propició una mejor educación para niños y jóvenes a lo largo y ancho de nuestra geografía, deben reivindicar el espíritu democrático que enmarca la construcción colectiva de toda política pública. ¿Para qué apurarse en plantear y promover desde ya un nuevo programa en educación superior similar al PSPP, sin esperar la discusión del Plan Nacional de Desarrollo, sin consultar con el Departamento Nacional de Planeación, sin observar con detenimiento el presupuesto a futuro y el marco presupuestal a mediano plazo, y sin adelantar una discusión amplia, serena y concluyente entre los actores comprometidos? Los errores no deben repetirse. Es hora de vislumbrar opciones que favorezcan la ampliación de cobertura con calidad a través del fortalecimiento de la oferta estatal que las universidades públicas representan. El diálogo y la concertación están al orden día.

Nos duele la forma como se plantea el Presupuesto General de la Nación en su primer debate:

En primer lugar, el ajuste presentado por \$ 1,996.7 billones a favor del Sector Educación, no contempla recursos concretos dirigidos a la base presupuestal de las universidades. Su destinación cubre el Programa de Alimentación Escolar PAE (\$500 mil millones), Créditos-beca ICETEX (\$750 mil millones), Calidad educativa en básica y media (\$ 226,1 mil millones), Infraestructura educativa (\$ 275,3 mil millones) y \$ 245,3 mil millones para otros programas.

En segundo lugar, el presupuesto de inversión para el MEN (Rubro 2202), referido a Calidad y Fomento de la Educación Superior, suma cercana a los dos billones de pesos, se distribuye - según información aportada por el MEN a los rectores del SUE- de la siguiente manera: Para el sistema de aseguramiento de la calidad \$ 25.206 millones; por Estampilla para Universidades \$ 90.000 millones; Financiación de la demanda, Compromisos PSPP y Compensación Tasa Icetex \$ 1.536,4 billones; la cifra restante, próxima a \$ 390 mil millones, para Fomento en programa aún no establecido. Es decir, más de lo mismo; absolutamente nada para las universidades públicas.

Finalmente y según cálculos del SUE, dado que el ajuste general contemplado para el Ministerio de Educación Nacional solo se acerca al IPC proyectado para 2018, las cifras

concretas para las universidades no logran alcanzarlo: sin los recursos establecidos por la Reforma Tributaria de 2016 (Impuesto a la renta y complementarios y 40 por ciento de medio punto de IVA Social), el presupuesto para las universidades públicas pasaría de \$3.235,4 a \$3.328,5 billones, con un crecimiento de 2,87 %, inferior en 0,43 % al IPC.

Por supuesto, es claro en este panorama que las universidades públicas no podrán sobrevivir y cerrarán sus puertas antes de culminar 2019.

Frente al colapso inminente de las universidades estatales y con el impulso de organizaciones sindicales, en todas las universidades del país se trabaja hoy en día para impulsar una movilización creciente que amenaza con convertirse en parálisis anticipada a aquella que las carencias presupuestales generarán de hecho. La llamada “Toma de Bogotá” programada para el próximo 10 de octubre es un termómetro de ello.

Los abajo firmantes consideramos, por otra parte, la posibilidad de declarar un ayuno indefinido que invite a la reflexión serena y pacífica en torno a la situación de nuestras instituciones y sus demandas prioritarias de financiamiento. En un país en donde se mata por un miserable celular, en donde a diario caen líderes sociales con ciertas garantías de impunidad para sus asesinos, pensar en el sacrificio para invocar el derecho a la educación superior de calidad para más de 620.000 estudiantes, deja de ser una locura.

No obstante, dejamos todavía lugar a la esperanza y creemos que no habrá necesidad de llegar a tales extremos. La inteligencia en el Gobierno Nacional y el Congreso de la República sabrá sobreponerse con el impulso de un diálogo de concertación que logre construir soluciones efectivas e inmediatas para las universidades estatales, sus profesores, funcionarios y estudiantes, y sobre todo para el proyecto de desarrollo del país que representa la apuesta por una mejor educación que todos aspiramos lograr para nuestros jóvenes.


Invitamos, Señor Presidente, Señora Ministra, Señores(as) Congresistas a escuchar el clamor de las universidades del Estado para atender de manera urgente los siguientes requerimientos:

1. Honrar, en el marco del bloque de constitucionalidad, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales suscrito por el Estado colombiano desde la segunda mitad del siglo anterior (ratificado mediante las Leyes N°74 de 1968, 16 de 1972 y 319 de 1996), según el cual el país se comprometía con la implantación progresiva de la enseñanza gratuita en el nivel superior. Así se deduce del contenido de la Sentencia C-376 de 2010 de la Corte Constitucional.
2. Adición presupuestal, inmediata y a la base, para todas las universidades estatales. Solo una adición superior a 5 puntos del IPC 2017 les permitiría cumplir con sus obligaciones establecidas a 2018, suplir en parte la crítica situación que atraviesan, y culminar con normalidad sus actividades académicas en el presente año.
3. Reforma a los artículos 86 y 87 de la ley 30 de 1992. El presupuesto anual de las universidades debe incrementarse, como mínimo, en 6 puntos por encima del IPC. Así mismo, debe determinarse un porcentaje progresivo dedicado a la inversión que, tal como lo propuso el Ministerio anterior, debe iniciarse con un mínimo de 10 puntos. Simultáneamente se debe crear, por una sola vez, un rubro destinado a la recuperación y ampliación de la planta física de las universidades estatales, el cual podrá entregarse programada y secuencialmente.
4. En atención a la situación fiscal del país, es obvio que el espíritu del legislativo en la promulgación de la Ley 1819 de 2016 previó la fuente para los recursos que la Educación Superior Pública requería. En ese sentido, deben retornar a su destino original y prioritario el 40 % del medio punto de IVA Social, el porcentaje destinado a ese mismo rubro en el Impuesto a la Renta y Complementarios (Antiguo Cree), y una suma equivalente al excedente cooperativo.
5. Reversar, a través de la ley, los efectos regresivos de la Reforma Tributaria que afectaron seriamente los ingresos y la calidad de vida de los profesores universitarios y ponen en peligro la estructura institucional universitaria, en tanto lesionan la eficacia de las primas técnicas como estímulo para los cargos directivos y el ajuste de los puntos salariales que incentivan la producción académica. Por consiguiente, resulta indispensable modificar los artículos 336 y 388 de la ley 1819 de 2016 para que, en la

práctica, los gastos de representación como renta exenta se preserven en el marco de los mandatos legales y constitucionales.

6. Revertir las iniciativas tendientes a modificar estructuralmente y de manera unilateral el Decreto 1279 de 2002 y contemplar, de forma precisa, la modificación específica de dicha norma en aspectos puntuales que mejoren las condiciones laborales y prestacionales de todos los docentes, incluidos planta, ocasionales y catedráticos, en aplicación del principio de progresividad y no regresividad en materia laboral, y con entera disposición presupuestal a la base de las universidades estatales.
7. Reformar el contenido del Decreto 1280 de 2018 sobre aseguramiento de la calidad, para subsanar los graves efectos e inequidades que acarrea en procesos de acreditación institucional y oferta de programas pertinentes y de calidad.

Bogotá, 1 de octubre de 2018



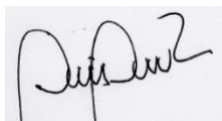
Adolfo León Atehortúa Cruz

Profesor Titular Universidad Pedagógica Nacional



Juan Carlos Yepes Ocampo

Profesor Titular Universidad de Caldas



Luis Fernando Marín Ríos

Profesor Titular Universidad del Quindío

A handwritten signature in black ink, featuring a large, stylized initial 'L' on the left and a series of connected cursive letters 'O', 'A', 'G', 'U', 'I', 'R', 'R', 'E', 'R', 'O', 'D', 'R', 'I', 'G', 'U', 'E', 'Z' on the right. The signature is written over a horizontal line.

Luis Orlando Aguirre Rodríguez
Profesor Titular Universidad Industrial de Santander