

LA GRAN MARCHA

Amylkar D. Acosta M¹

Este 10 de octubre se movilizan en todo el país los estamentos de las *universidades públicas* para reclamar y demandar la atención e interés tanto de parte del Gobierno Nacional como del Congreso de la República, en momentos en que las universidades estatales afrontan una crónica crisis financiera que lo amenaza gravemente. Esta será una **Gran marcha**, la que permitirá visibilizar la problemática de la *educación superior* pública en Colombia, sobre todo su red de *universidades* y procurar que esta crisis haga parte de la agenda pública, después de tantos años de su postergación y del desdén por parte de los sucesivos gobiernos.

Recuerdo muy bien que la *Gran gesta del Movimiento Estudiantil de los años 70* del siglo pasado gravitaba sobre tres ejes fundamentales, *la autonomía universitaria, la financiación estatal de la educación superior y el carácter laico de esta*, alejada de los fundamentalismos religiosos. Este era el medio, pero el fin último era propender por el acceso al conocimiento científico y a la educación de calidad por parte de las más amplias mayorías. Así quedo consagrado en el *Programa Mínimo de los estudiantes colombianos*² y, como lo veremos, sigue teniendo vigencia y actualidad.

Desde luego que, desde entonces hasta hoy, se han alcanzado enormes progresos, particularmente en lo que hace relación a la *autonomía universitaria* consagrada en el artículo 69 de la Constitución Política y el carácter *laico y pluralista* de la educación que se imparte, al amparo del artículo 18 de la Carta, que “garantiza la libertad de conciencia”.

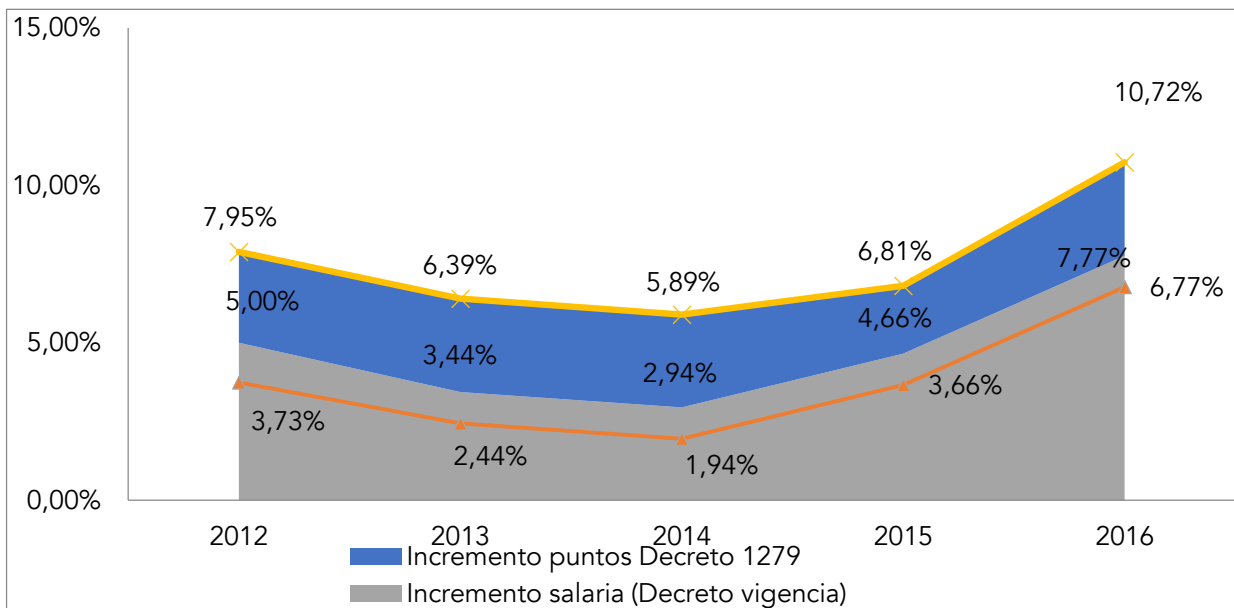
EL DÉFICIT *ESTRUCTURAL* DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

En cuanto al financiamiento se refiere la *educación superior* acusa enormes falencias. La misma se rige por la *Ley 30 de 1992*, por medio de la cual “se organiza el servicio público de la educación superior”, la cual no responde a la dinámica de crecimiento de la cobertura y de las nuevas y mayores exigencias que ella demanda. De conformidad con el artículo 86 de la misma las transferencias de la Nación a las universidades, desde su entrada en vigencia en 1993, están indexadas con la inflación causada el año anterior

¹ Miembro de número de la ACCE

² Amylkar D. Acosta M. Del realismo de una utopía. Marzo, 23 de 2001

No obstante, como lo señala un estudio que contrató el *Sistema Universitario Estatal (SUE)* conformado por 32 rectores de las *universidades públicas* con la firma Cifras & Conceptos, “los gastos de funcionamiento e inversión de las *universidades* en los últimos años, se incrementaron año a año en promedio 10.69%...es decir, alrededor de 5 puntos porcentuales por encima del promedio del Índice de Precios al Consumidor (IPC) en ese mismo período”³. Allí está claro el descalce entre los recursos asignados por Ley y los requerimientos de las 32 *universidades públicas*. Es más, de acuerdo con los profesores de la Universidad Nacional Carlos José Quimbay Herrera y Jairo Orlando Villabona Robayo, el *efecto acumulado* de la reducción de los aportes de la Nación a los presupuestos de funcionamiento e inversión de las universidades entre 1993 y 2015 fue de 44.4%, al pasar de representar el 3.6% del total de gastos del Gobierno Nacional en 1993 a solamente 2% en el año 2015⁴.



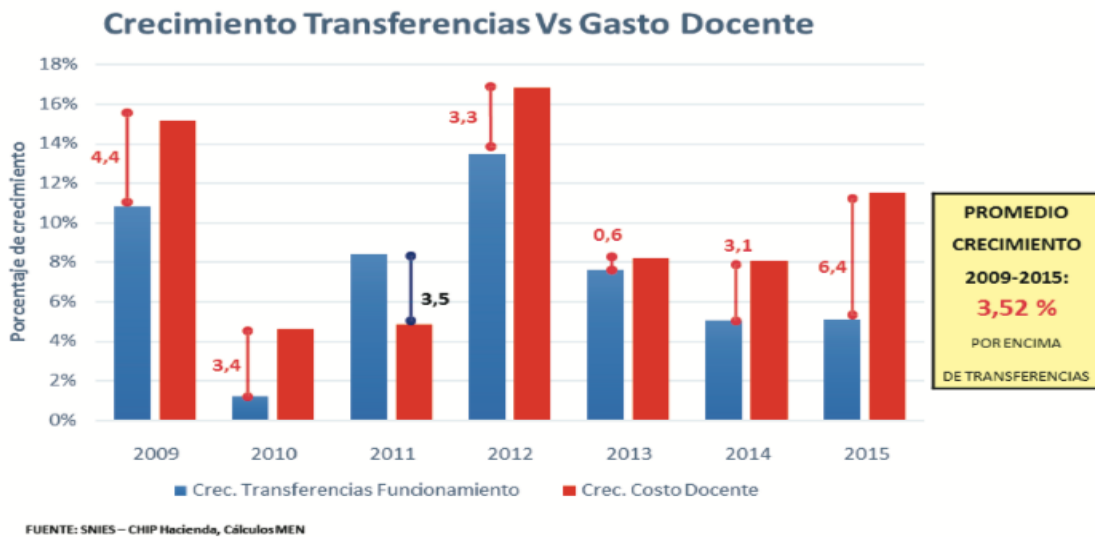
Fuente: Comisión Vicerrectores Administrativos y Financieros del SUE

Y no es para menos, toda vez que, según cifras de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), el número de estudiantes matriculados en pregrado pasó de 159.218 en 1993 a 611.800 en 2016, creció casi 4 veces y la cobertura se amplió entre el 2010 y el 2016 del 37.1% al 51.5%. Pese a este avance tenemos por delante un camino largo por recorrer para posibilitar una mayor cohesión e inclusión social, en momentos en los que escuece saber que, a guisa

³ Sistema Universitario Estatal (SUE). Informe Presidencia. Julio 2016 – julio 2018

⁴ Carlos José Quimbay Herrera y Jairo Orlando Villabona Robayo El desfinanciamiento de las universidades estatales en Colombia y su efecto en el salario de los profesores de carrera docente.

de ejemplo, en la región Pacífica sólo 7 jóvenes de cada mil tienen la posibilidad cierta de pisar los predios de un claustro universitario. A ello se viene a añadir el alto índice de deserción, que supera el 50%, motivada en gran medida por la precariedad económica de los hogares que acusan una mayor vulnerabilidad. Pero los retos planteados no son sólo cuantitativos sino también cualitativos. Como es bien sabido, sendos pronunciamientos de la Corte Constitucional, a través de sus sentencias C-006 de 1996 y C-401 de 1998 obligaron a las universidades a modificar sustancialmente su *régimen salarial y prestacional* y ello conlleva un mayor costo de funcionamiento no previsto en la Ley 30. Me refiero al Decreto 1279 de 2002, que reformó para siempre el Decreto 910 de 1992.

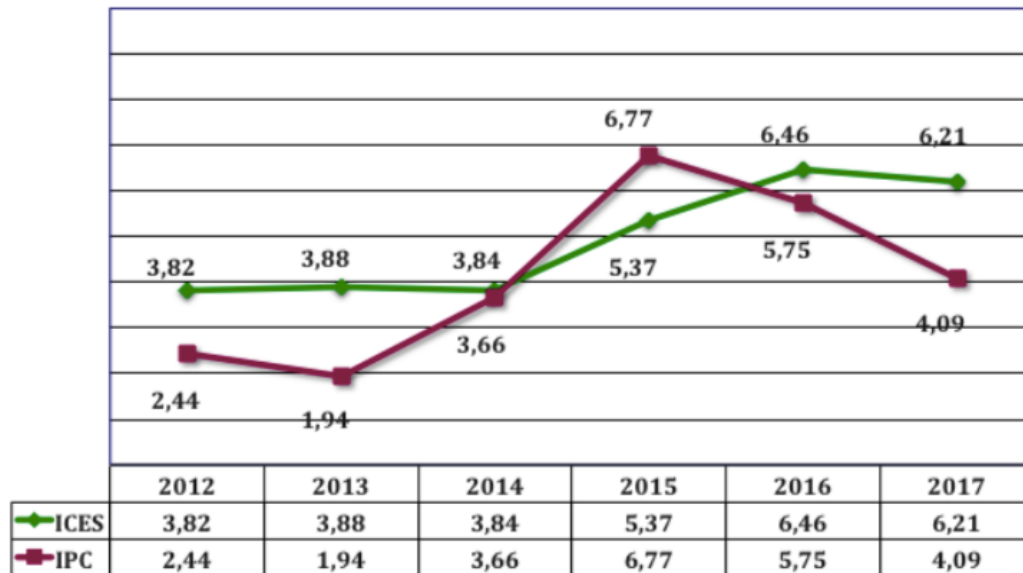


AÑO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
MATRÍCULA PREGRADO	1.587.760	1.745.983	1.812.500	1.967.053	2.080.440	2.149.504	2.234.285
POBLACIÓN 17 A 21 AÑOS	4.284.916	4.319.415	4.342.603	4.354.649	4.356.453	4.349.823	4.336.577
COBERTURA	37,1%	40,4%	41,7%	45,2%	47,8%	49,4%	51,5%

Fuente: SNIES - MEN - Proyecciones de población DANE

Además, toda universidad que se respete aspira a obtener el *Registro Calificado* y la *Acreditación de Alta Calidad* de sus programas, lo cual comporta unos requerimientos por parte del Ministerio de Educación, los cuales tienden a mejorar la calidad tanto de la institución como de los programas que ofrece. Me refiero a la formación y especialización docente, a la infraestructura física y tecnológica, recursos de apoyo para las actividades de investigación y desarrollo, bienestar universitario, amén de los sistemas de gestión académica y administrativa. Y eso está muy bien, *pero tienen un costo que deben asumir las universidades*, que nada tienen que ver con el IPC anual, que es la base del incremento del presupuesto para las universidades públicas de un año a otro. Se estima que *por el sólo concepto de gastos personales para el pago de docentes se ha venido acumulando anualmente un déficit de 4.4 puntos porcentuales con respecto al IPC*, que se viene a sumar al déficit de \$15 billones en el rubro de inversión.

Ilustración 4. Comparación IPC e Índice de Costos de la Educación Superior (ICES)



Fuente: DANE. Cálculos con base en información corte 2017

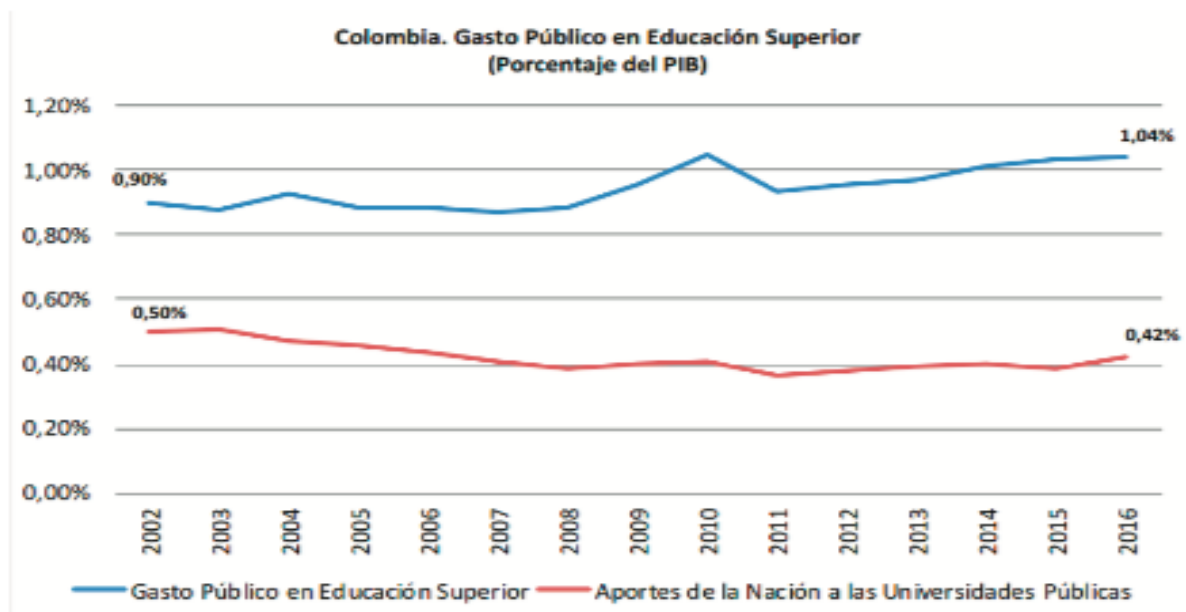
CUANDO MÁS ES MENOS

La verdad sea dicha, los recursos apropiados *para financiar la educación superior* por parte del Gobierno Nacional, según el SUE, “ha aumentado de \$2.21 billones en 2002 a \$8.9 billones en 2017”⁵, pasando del 0.90 de

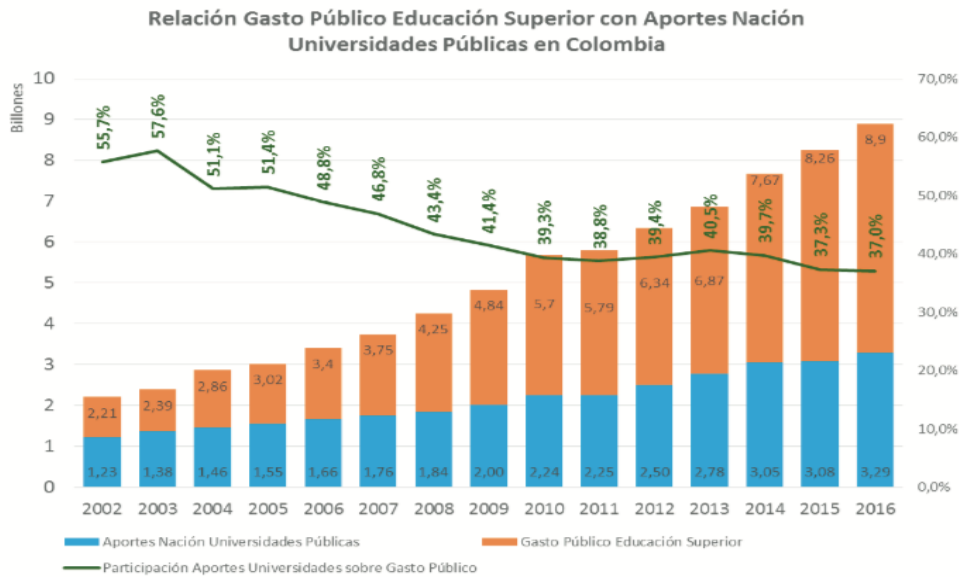
⁵ Sistema Universitario Estatal (SUE). Informe Presidencia. Julio 2016 – julio 2018

participación en el PIB a 1.04 del mismo. No obstante, “*las transferencias de la Nación a las universidades han tenido un decrecimiento del 55.7% al 37% en el mismo período*”⁶. En cifras redondas, mientras que en 2004 de los \$2.8 billones apropiados para la *educación superior*, \$1.4 billones, el 50%, fueron transferidos a las *universidades públicas*, en el 2017 de los \$8.9 billones sólo recibieron \$3.2 billones, el 35% (¡!).

Los aportes de la Nación a las universidades se ha ido rezagando con respecto a aquellos que tienen por destinación a la *educación superior* en su conjunto, en donde además de las universidades cuentan los niveles técnicos y tecnológicos. En efecto, el aporte a las universidades públicas pasó de \$1.72 billones en 1993, cuando entró en vigencia la Ley 30 y en 2016 fue de \$2.93 y dada la asimetría entre el crecimiento de dicho aporte y la ampliación de la cobertura se ha traducido en un hecho aberrante, mientras en 1992 por cada estudiante el aporte era de \$10'825.890 en 2016 fue de tan sólo \$4'785.338, menos de la mitad (¡!). No se compadece el aumento de las transferencias del estado a las universidades públicas con el crecimiento de la población estudiantil y los requerimientos cada vez mayor por parte de las mismas para asegurar la calidad de la formación académica, así como el soporte necesario para la actividad investigativa, que es en últimas la razón de ser del plantel universitario. Un buen indicador de la calidad de este, como lo sabemos, se mide por el número de publicaciones indexadas y por el número y la calidad de los artículos que publican en las mismas sus docentes e investigadores y ello cuesta.



⁶ Idem



Fuente: Datos Estadísticas MEN. Elaboró Vicerrectoría Administrativa y Financiera Universidad Tecnológica de Pereira

Si bien es cierto el Gobierno Nacional y el Congreso han hecho un esfuerzo por arbitrarle mayores recursos a la educación superior, estos se han visto desbalanceados en detrimento del *nivel universitario*. Y a todas estas, cabe preguntarse cómo ha sido posible este trato tan discriminatorio a la *educación superior* y más que por la *educación superior* por las *universidades*? Veamos cómo y por qué.

En el artículo 102 de la reforma tributaria de 2016 (Ley 1819) se determinó que 0.6 puntos porcentuales del impuesto sobre renta y complementarios, enantes CREE, se deberían destinar a financiar a las *instituciones de educación superior públicas*, con el objetivo de mejorar la calidad de la educación superior y/o *para financiar créditos – beca a través del ICETEX*. Por este concepto se esperaba recibir \$433.549 millones, aproximadamente. Y a la postre cuál fue el resultado? Como lo afirma el SUE, “la realidad es poco alentadora, toda vez que el recaudo por el impuesto superó los \$650.000 millones y el Ministerio de Educación Nacional otorgó en la vigencia 2017 el 70% para el ICETEX y tan sólo el 30% para las instituciones de educación superior (IES) públicas y para el 2018 sólo \$100.000 millones irán a las IES públicas y casi \$700.000 millones al ICETEX, es decir más del 87% para el ICETEX y menos de un 13% para las IES Públicas”⁷

En la misma Ley 1819, en su artículo 184, se dispuso que del denominado *IVA social* (1 de los 3 puntos de aumento del IVA, del 16% al 19%) 0.5 puntos

⁷ Idem

porcentuales se destinaría a la financiación de la *educación*, de los cuales el 40% serían para la *educación superior pública*, pero ya veremos que a la hora de repartir estos recursos las *universidades* siempre han llevado las de perder. Pues bien, se cumplió religiosamente con el monto a recaudar (\$500.000 millones, aproximadamente) *pero no con la destinación indicada*, ya que el 60% de tales recursos se desviaron para programas de becas y créditos educativos y las IES se tuvieron que contentar con sólo el 40% de lo que se había previsto. Pues bien, el Ministerio de Educación se apegó a lo dispuesto en el artículo 369 de la misma Ley, que algún duende introdujo, que a la letra dice: “de los recursos asignados a la *educación superior* en el artículo 184, **pueden** destinarse recursos para financiar el Fondo del Servicio Integral de Educación Superior (FoSIES) y programas consistentes en becas y/o créditos educativos”⁸ administrados por el ICETEX. De malas las universidades!

Y, mientras tanto el artículo 142 de dicha reforma tributaria, que en su párrafo II, estableció, sin ambages ni ambivalencias, que el 20% de los excedentes sobre la renta bruta de las cooperativas tendrá como *destinación específica* la financiación de la *educación superior*, aún está por reglamentarse para poner a salvo dichos recursos.

Creemos que hemos arribado a un punto en el que se precisa hacer un alto en el camino, para revisar y replantear la Ley 30 de 1992, que no consulta para nada la realidad actual, con el fin de cerrar la brecha entre ingresos y gastos de las universidades públicas. Basta ya de paños de agua tibia, de soluciones cortoplacistas, porque *el problema es estructural*. Y, como país, debe pensarse y repensarse el modelo actual de *educación superior*, determinando claramente el rol que deberán cumplir las *universidades del Estado*, eso sí garantizándole su sostenibilidad financiera. El 20 de octubre es la fecha límite que tiene el Congreso de la República para aprobar el Presupuesto General de la Nación para la vigencia de 2019 y es la oportunidad de dar este paso para bien de las *universidades*, así como de las actuales y futuras generaciones que sólo tienen la posibilidad, como la tuve yo, de llegar a ser profesionales ingresando a una Universidad pública, contribuyendo de esta manera a la *movilidad social ascendente*.

En el Proyecto que se discute se prevé apropiar \$1.97 billones para mejoramiento de la calidad y fomento de la *educación superior*. Pero, volvemos a lo mismo, como dice el adagio popular, con tanto pobre junto la limosna se pierde. Una vez más a la *Universidad pública* le toca competir, en una verdadera rebatiña, con los costos operacionales que demanda el Sistema de

⁸ Ley 1911 de 2018

Aseguramiento de la Calidad, con el cubrimiento de los gastos inherentes a la demanda de las cohortes del programa Ser Pilo Paga (SPP), estampilla UN y fomentar la educación superior. De tal suerte que dichos recursos terminarán difuminándose entre todos ellos. Huelga decir que a la *Universidad Nacional* le ha tocado, como a las demás *universidades públicas*, saltar matones para poder solventarse e ingeniarse la forma de autofinanciarse, al punto que *la participación de los recursos propios en su presupuesto pasaron del 18% en 1992 al 43.9% en el 2012*.

Y a propósito del programa SPP, se cuestiona el Pareto entre lo que cuesta, según el Documentos CONPES 3914 de 2018 \$3.5 billones entre 2015 y 2018 para un número de 40.000 estudiantes beneficiarios, en contraste con los 600.000 estudiantes que cubren las universidades públicas con un magro presupuesto de \$3.6 billones. También se le hacen reparos al sesgo que entraña, que termina favoreciendo a la universidad privada en desmedro de la pública. Pero, el cuestionamiento mayor, “lo más delicado y nocivo de este programa”⁹ del SPP, como lo acota el SUE, “es que gran parte de su financiación, si no es toda, fue tomada de los recursos asignados a las IES públicas a través de la reforma tributaria, específicamente dos artículos de la Ley 1819 de 2016”¹⁰.

Si algo contribuye a nivelar la cancha en la que jugamos todos los colombianos, es que todos tengan las oportunidades de acceso a educación de calidad, sea esta pública o privada. Ello es lo que está en juego, que no es un asunto de poca monta, pues sólo un pueblo culto y educado puede encarar los retos que plantea la cuarta revolución industrial, en un mundo digital en el que se impone la inteligencia artificial, la internet de las cosas, la big data y la impresión 3D. Un paso fundamental a dar en el propósito de contar con una política de Estado, que no de Gobierno, concertada y consensuada para el fomento y apoyo de la *educación superior pública, de manera integral*, es la expedición del Documento CONPES largamente aplazado. Cada día, cada año que pasa sin que se de este paso es un tiempo perdido para el progreso y el *desarrollo con equidad*.

Santa Marta, octubre 8 de 2018
www.amylkaracosta.net

⁹ Sistema Universitario Estatal (SUE). Informe Presidencia. Julio 2016 – julio 2018

¹⁰ Idem