

Encuentro



Pregrado de

Desarrollo Territorial

Conferencias:

“Crecimiento Económico, Cambio Climático y Acuerdos Internacionales”.



Jader Velásquez Castaño

Economista UdeA.
M.Sc. in Environmental Economics,
Swedish University of Agricultural Sciences.

“Financiamiento de la Educación Superior Pública de Cara a la Reforma a la Ley 30/92”.



Ramón Javier Mesa Callejas

Economista UdeA.
Jefe del Departamento de Economía de
la Universidad de Antioquia.

Septiembre
20
2024

Viernes
9:00
a. m.

Sala de
Videoconferencia
3-319
Campus Oriente

Facultad de Ciencias Económicas

80
años



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

Temas:

1

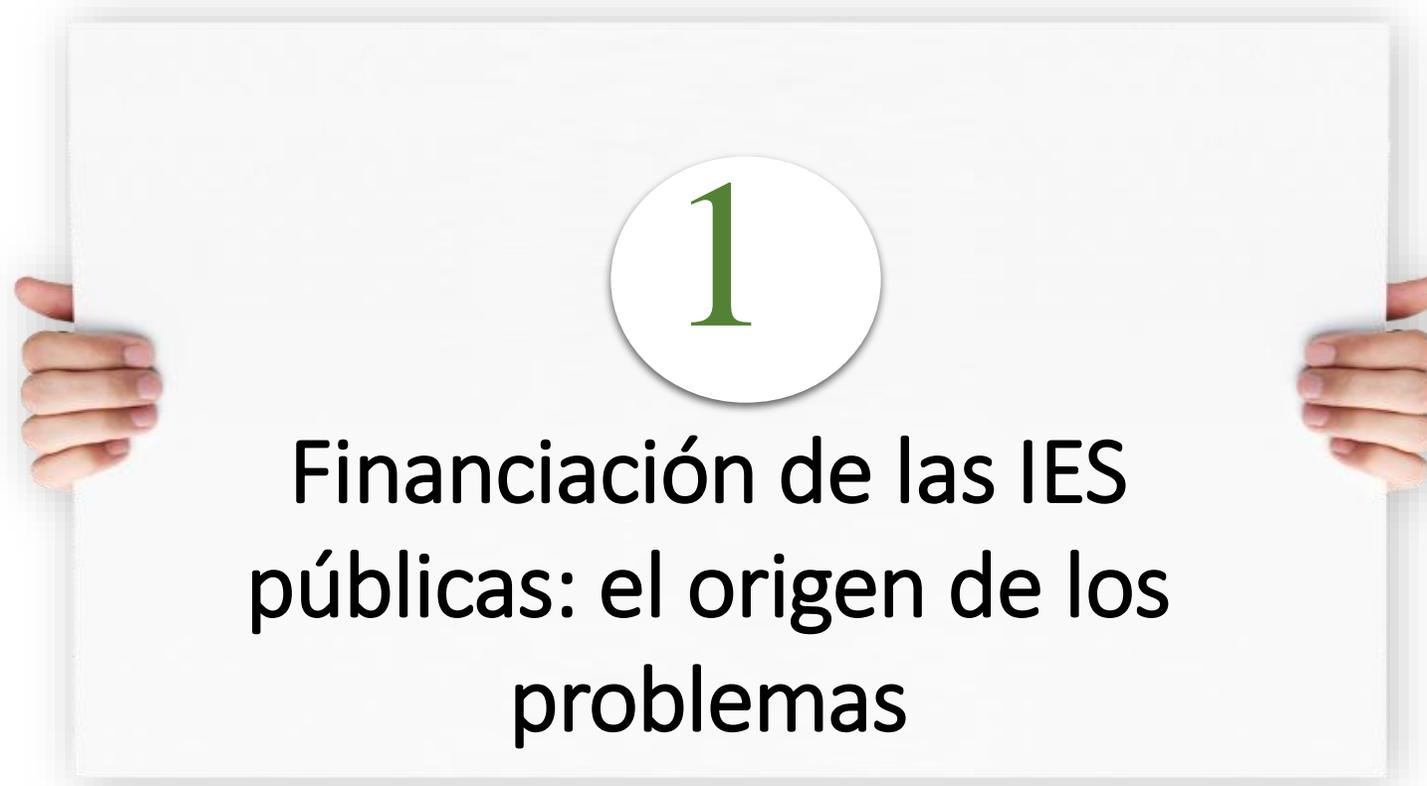
- Situación de la financiación de las IES en Colombia: el origen de los problemas.

2

- Reflexiones sobre el Proyecto de Ley para modificar los artículos 86 y 87 de la Ley 30/92.



1

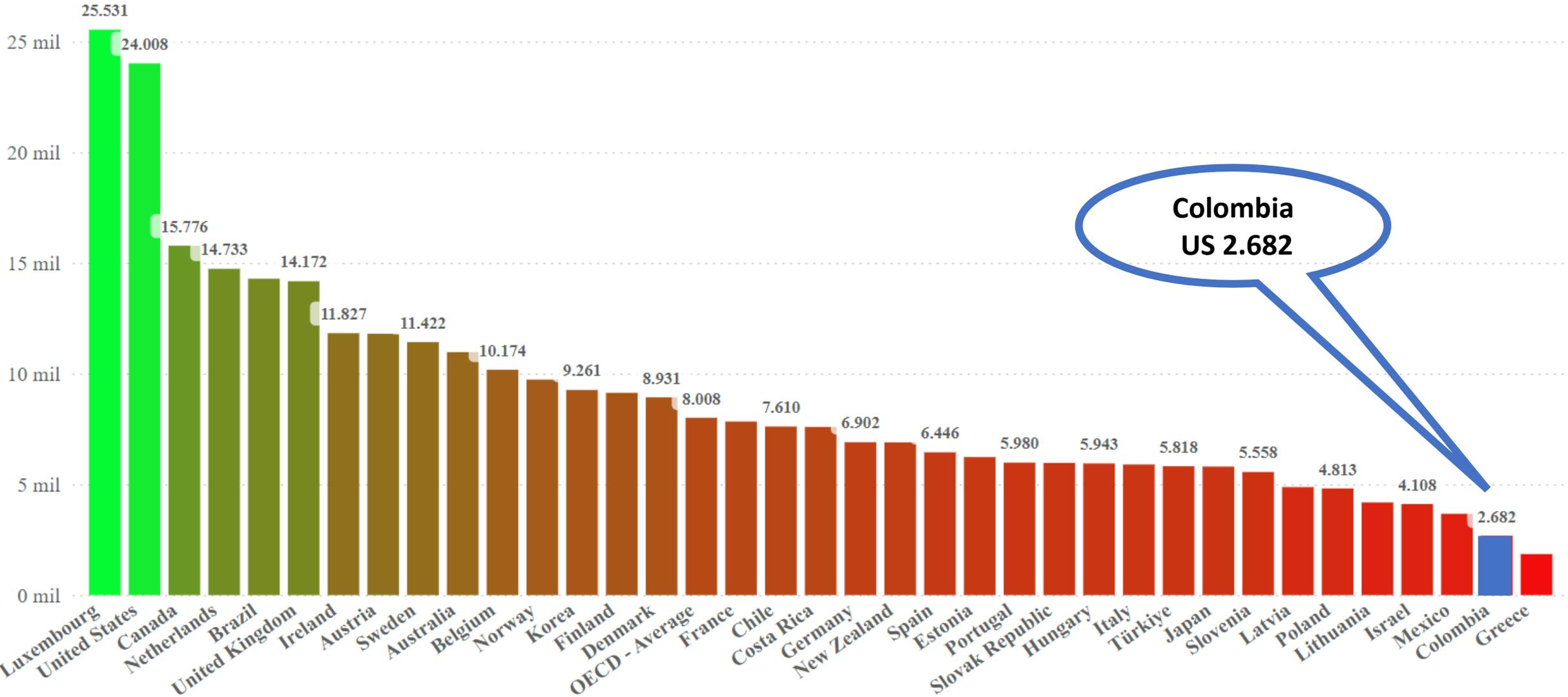


**Financiación de las IES
públicas: el origen de los
problemas**

Origen de los problemas de financiación

- A nivel global, bajo nivel de gasto percapita en educación terciaria
- La Ley 30 de 1992 se quedó corta frente al crecimiento del sector
- Aportes de Ley [percapita] por debajo del costo real [percapita] de formación de un estudiante de pregrado
- Desfinanciamiento histórico que ha implicado descalce financiero para el SUE
- Apalancamiento con gestión de recursos propios
- Recursos adicionales desde 2019 a la fecha → importantes para contener la crisis

Gasto público y total en instituciones educativas por estudiante equivalente a tiempo completo (Total Educación Terciaria) – Promedio 2015 – 2021 – Países de Latinoamérica + otros



Fuente: OCDE, Abril de 2024

Fuentes de financiación de la Educación Superior Pública

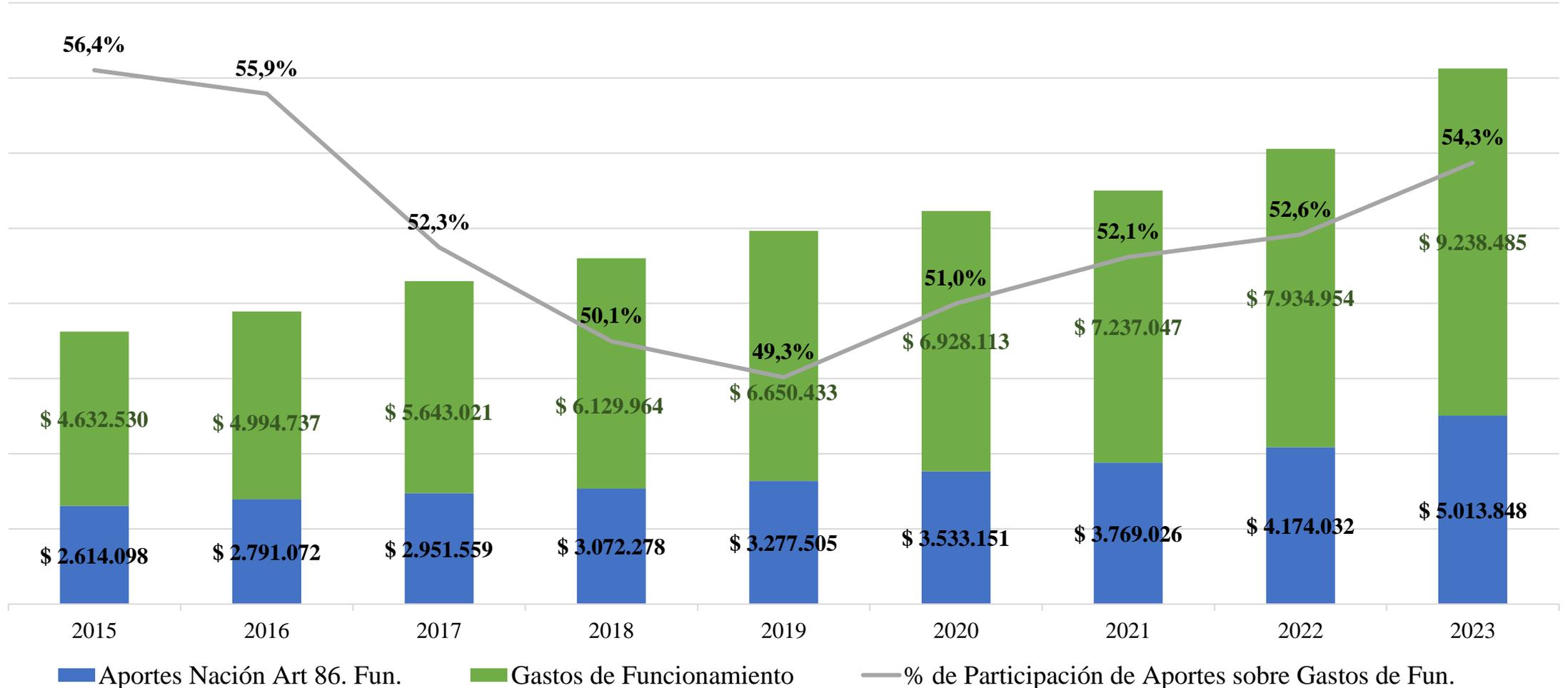
1. Transferencias de la Nación derivadas del artículo 86 y 87 de la Ley 30 de 1992: establece que la base presupuestal de las universidades se actualiza con base en el IPC del año anterior (1993-2018).
2. Recursos propios de las IES: derivados de convenios, venta de bienes y servicios, matrículas, contribuciones por estampillas

Entre 2019-2022: por el acuerdo de diciembre de 2018 del Gobierno Duque con las plataformas estudiantiles y profesoraes, se entregaron recursos adicionales a la base presupuestal por encima del IPC del orden de: 2019: 3,5% - 2020: 4,0% - 2021: 4,5% y 2022: 4,65%.

El Gobierno Petro ha continuado esta financiación adicional a la base presupuestal por encima del IPC del orden de: 2023: 5% (más 2% por PIC) - 2024: 5,0% (más 4% por PIC)

Los aportes de la Nación financian, en promedio, el 52,7% de los gastos de funcionamiento del SUE entre 2015 y 2023

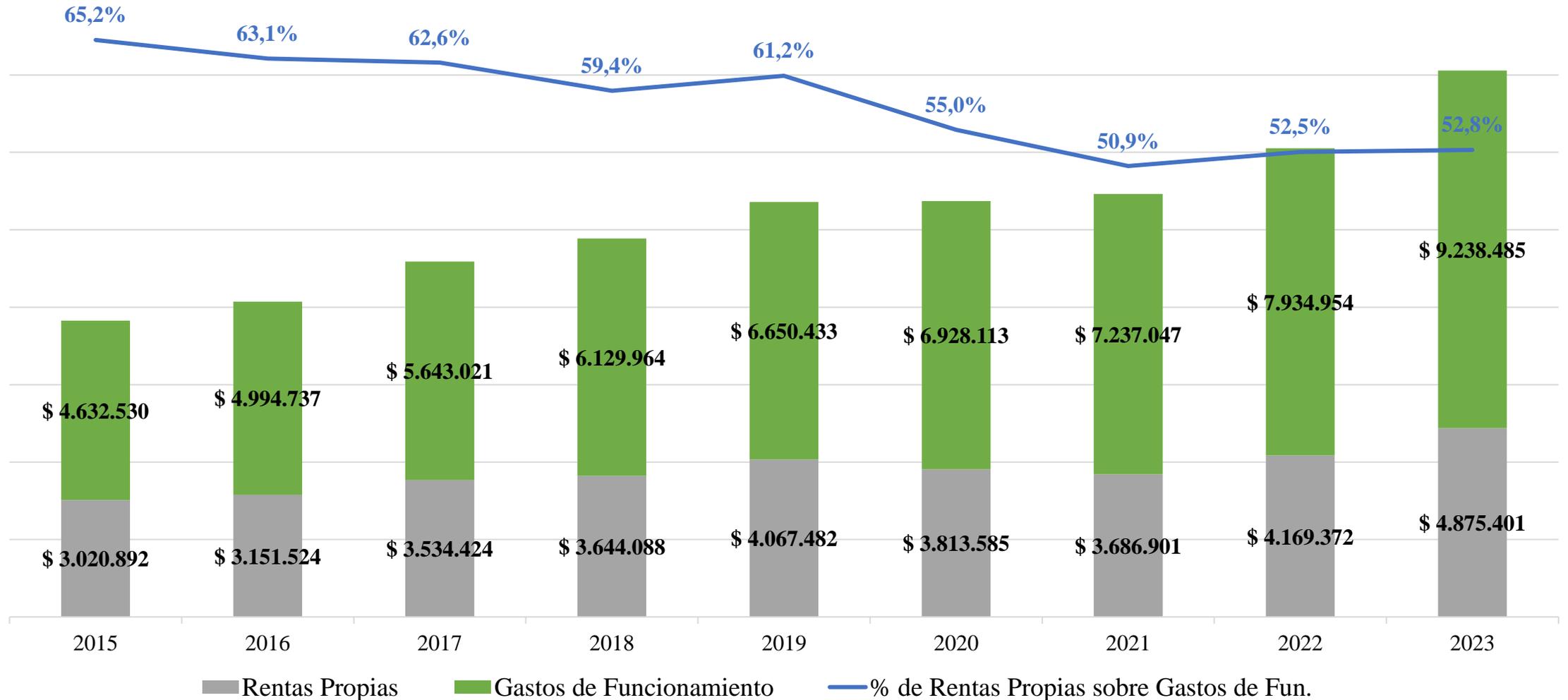
Cifras en millones de pesos



Fuente: cálculos con Datos del CHIP

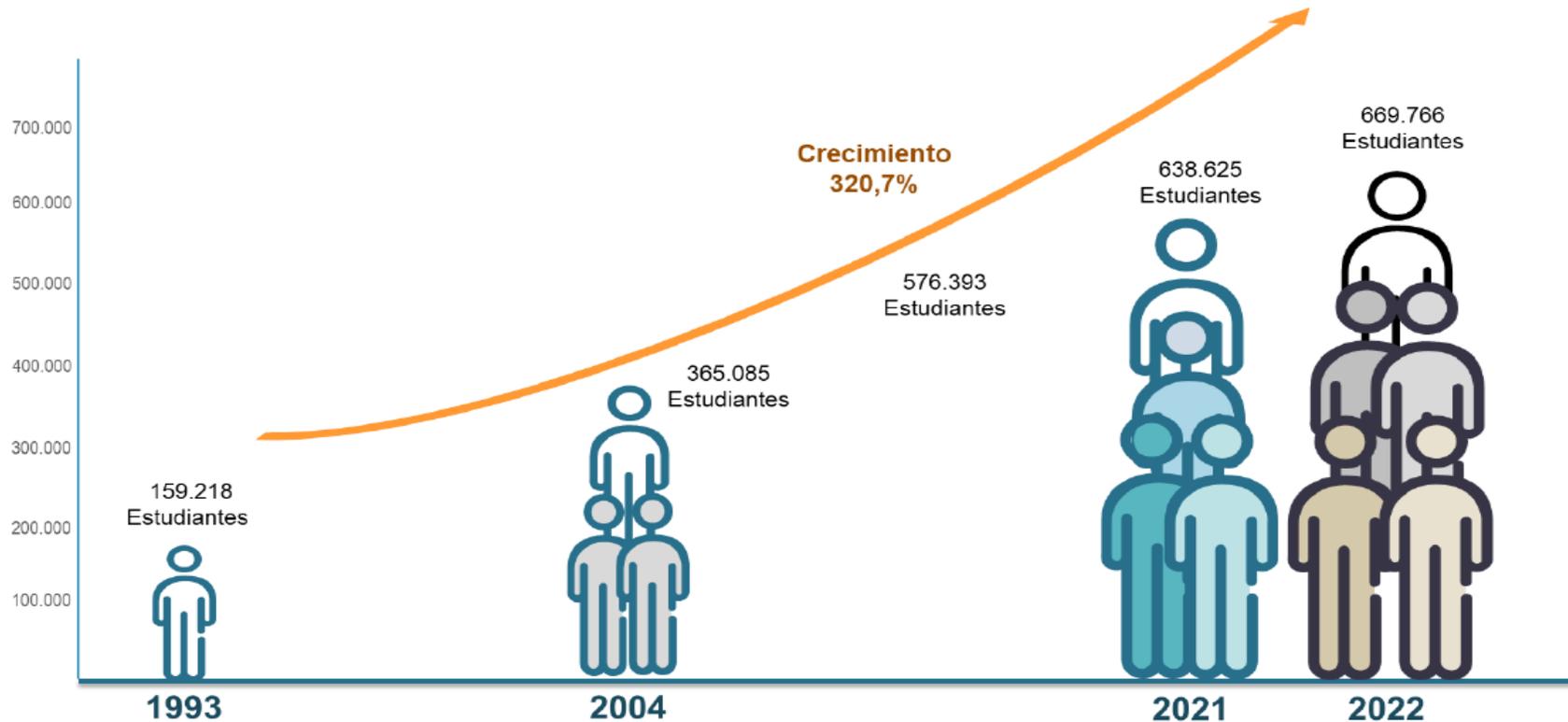
Las rentas propias financian, en promedio, el 58% de los gastos de funcionamiento del SUE en el período 2015-2023

Cifras en millones de pesos



Fuente: cálculos con Datos del CHIP

Cobertura estudiantil en pregrado SUE



La gráfica evidencia un incremento en la cobertura estudiantil en programas de Pregrado del 320,7% entre los años 1993 y 2022, lo que significa que las Universidades Oficiales admitieron dentro de sus campus 510.548 estudiantes adicionales de pregrado en este período.

Aumento de cobertura = incremento en la oferta de Programas de pregrado y posgrados SUE

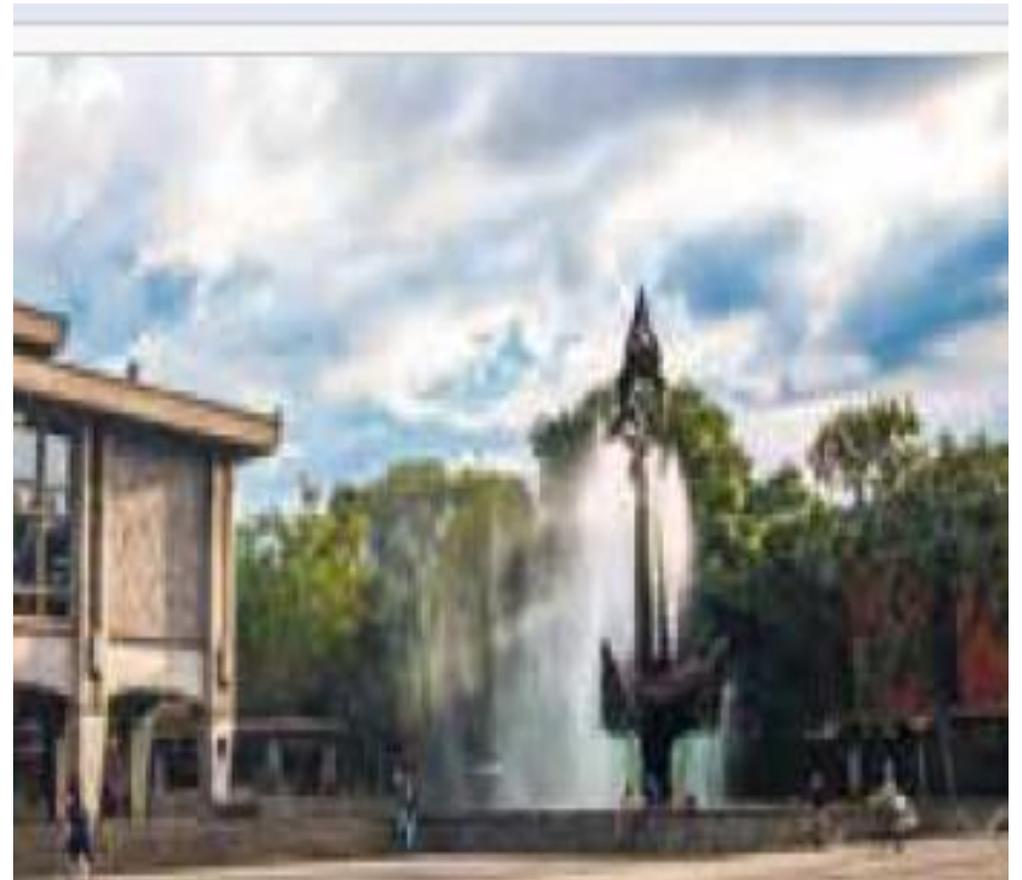
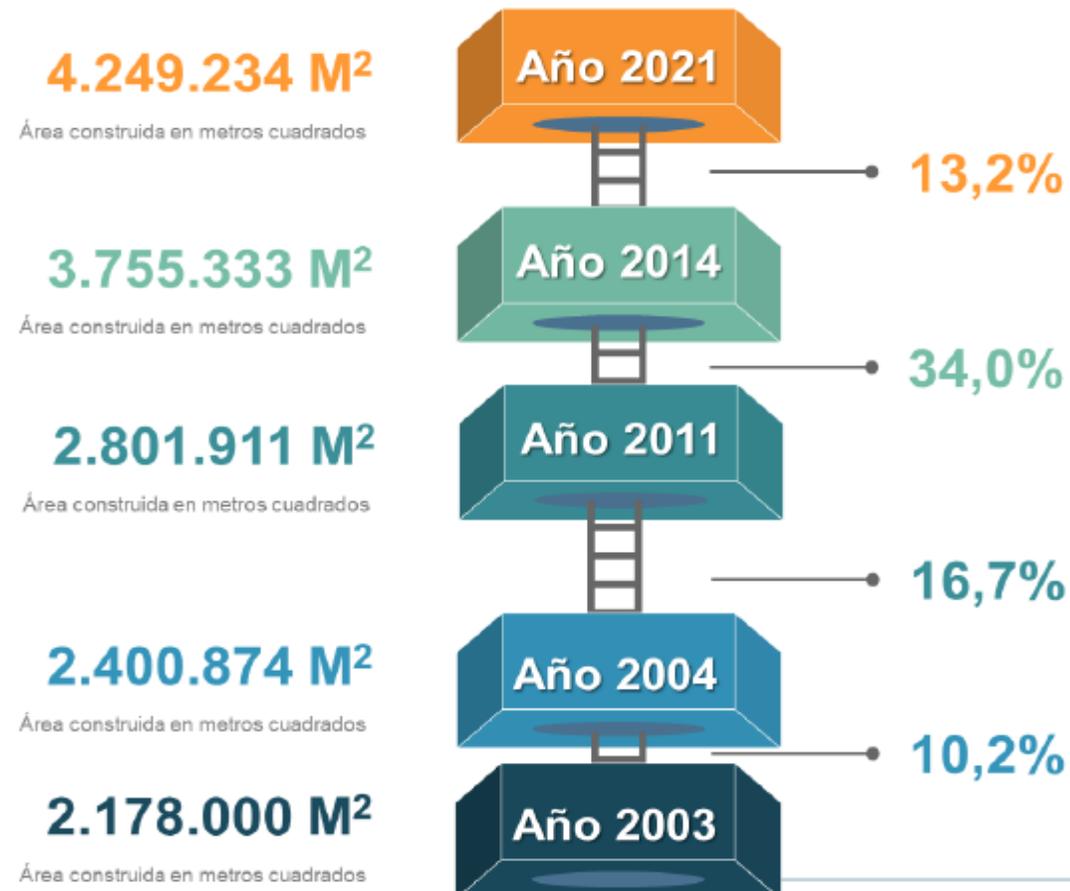
En el 2004, las Universidades Públicas tuvieron activos 1.078 Programas de Pregrado y en el 2021, esta oferta se incrementó a 1.546, es decir, que se ofrecieron 468 programas nuevos.

En el caso de los Posgrados, en el 2004 las Universidades Públicas tuvieron activos 852 programas y en el 2021, esta oferta se incrementó a 1.831, es decir, que se ofrecieron 979 programas adicionales, resaltando el aumento en la oferta de doctorados, que impacta significativamente los indicadores de formación docente y de investigación en el sistema de educación nacional.

Nivel de formación	No. de Programas		Crecimiento programas académicos	Incremento
	Año 2004	Año 2021		
Pregrado	1078	1.546		43,4%
Posgrado	852	1.831		114,9%
Especialización	487	668		37,2%
Maestría	320	917		186,6%
Doctorado	45	246		446,7%

Fuente: SUE (2022). Características de la Educación Superior en Colombia y de las Universidades Públicas del SUE.

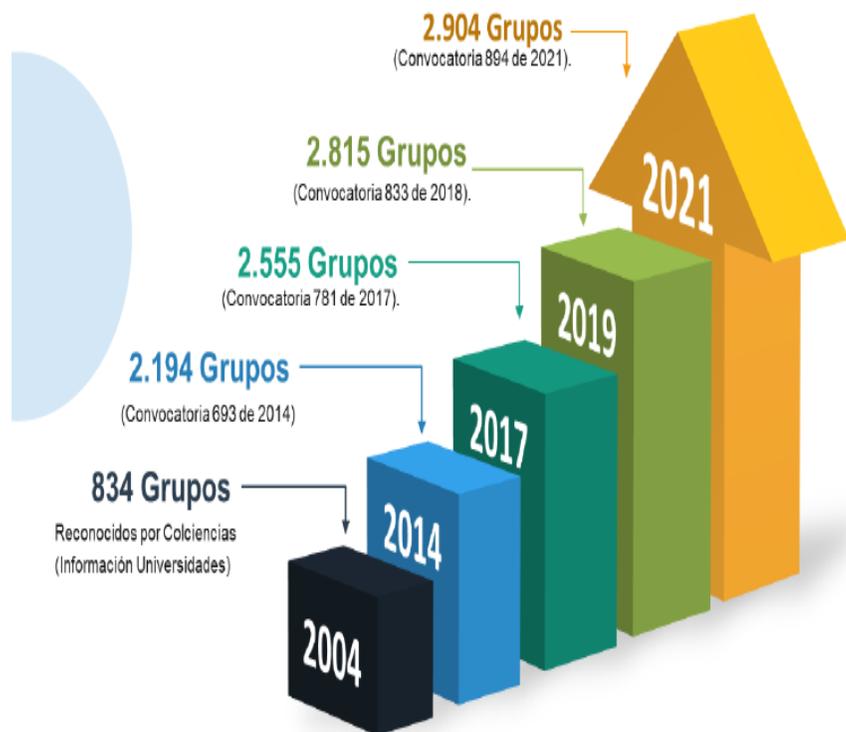
Aumento en la cobertura + ampliación de la oferta en cuanto al número de programas y niveles de formación + aumento en la planta docente + fortalecimiento de la investigación + bienestar + nuevas sedes en las regiones + ----- = MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA



Fortalecimiento de la investigación

EVOLUCIÓN NÚMERO DE GRUPOS DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS RECONOCIDOS Y CATEGORIZADOS POR MINCIENCIAS

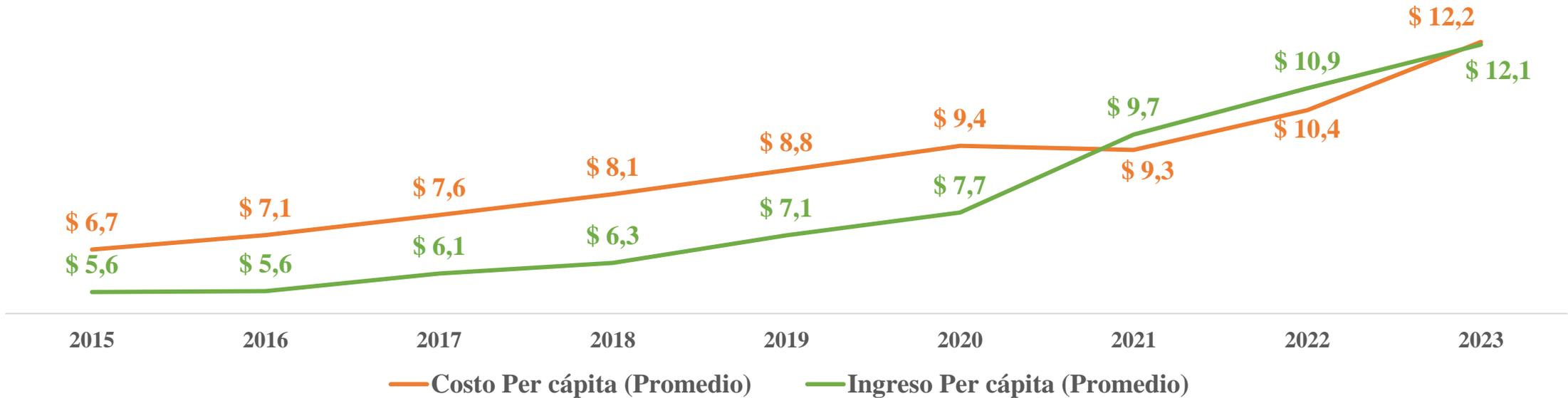
Categorías Colciencias	Número Grupos de Investigación				
	Año 2004	Año 2014	Año 2017	Año 2019	Año 2021
A1	N.A.	204	290	370	390
A	97	264	436	515	567
B	91	460	568	640	660
C	158	639	985	1.113	1102
D	29	326	N.A.	N.A.	N.A.
Reconocidos No Categorizados	459	301	276	177	185
Total de Grupos reconocidos por Colciencias	834	2.194	2.555	2.815	2.904
Grupos formalizados al interior de las Universidades	1.287	3.729	2.620	2.869	2.987



Fuente: SUE (2022). Características de la Educación Superior en Colombia y de las Universidades Públicas del SUE.

Matriculas sociales que no cubren los costos de formación. Ingreso Vs. Costo Per Cápite del SUE 2015-2023 (cifras en millones)

Ingreso Vs Costo Per Cápite



Ingresos Per cápita: corresponde a la suma de los recaudos por transferencias del Gobierno Nacional, Departamentos y Municipios; pagos recibidos de estudiantes de pregrado y recursos por política de gratuidad (matrícula cero); y los recursos por programas de acceso y permanencia a la educación superior. Estos recursos posteriormente son divididos por el número de estudiantes matriculados en pregrado (promedio año).

Costo Per cápita: corresponde a la suma de los pagos por funcionamiento de las IES multiplicado por un 90% (ponderador) y posteriormente divididos por el número de estudiantes matriculados en pregrado (promedio año).

Caso UdeA

Análisis de Costos Anual 2023 Pregrado (en pesos colombianos)

Número estudiantes 2023
(promedio semestre)
35.161

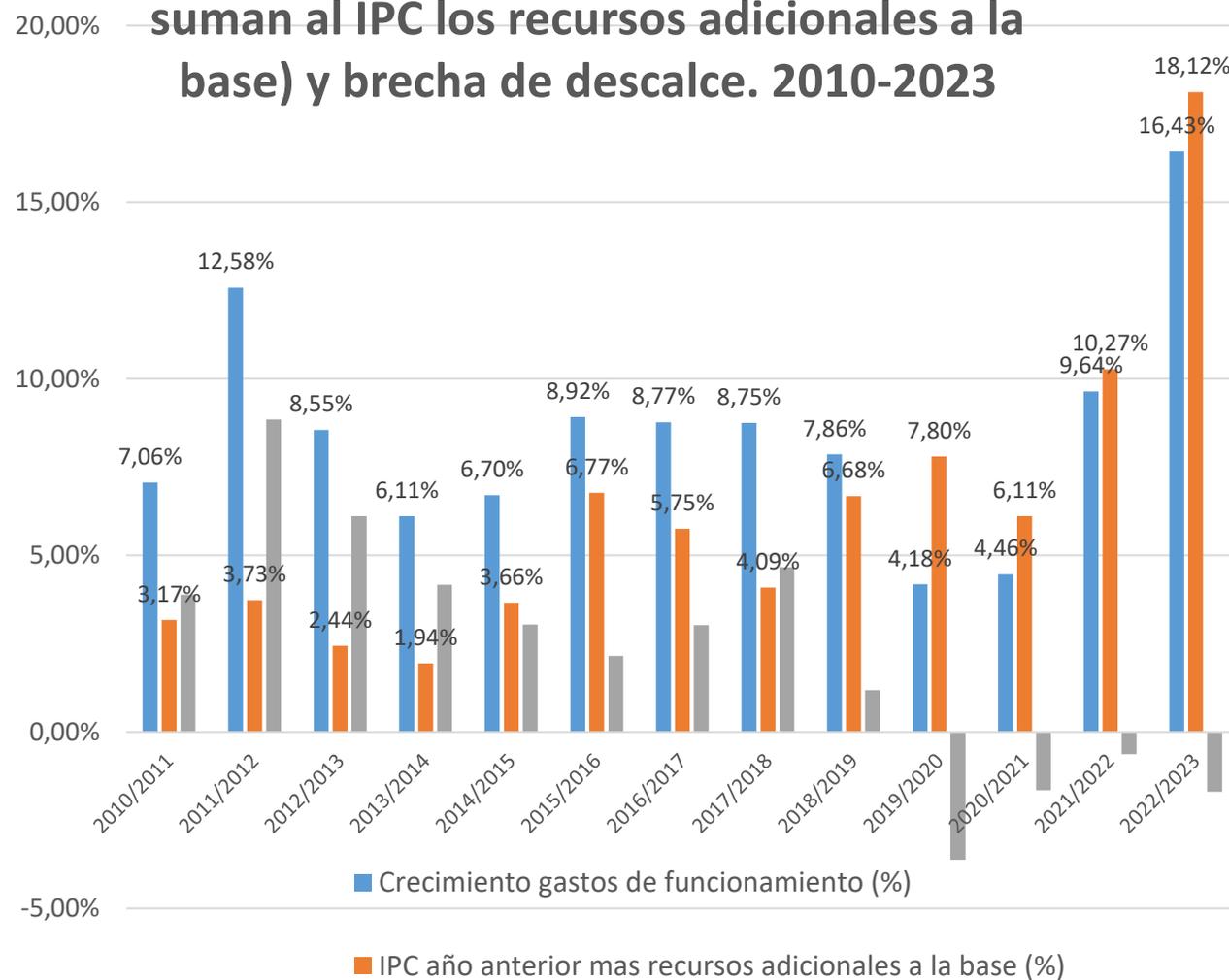


*Ingresos efectivos:

Aportes Nación art 86	520.726.700.617
Aportes Departamento art 86	50.834.743.035
Aportes Nación art 87	4.784.293.593
Descuento votación	2.163.258.682
Servicios educativos pregrado	37.186.000.000
PIC	5.807.974.006

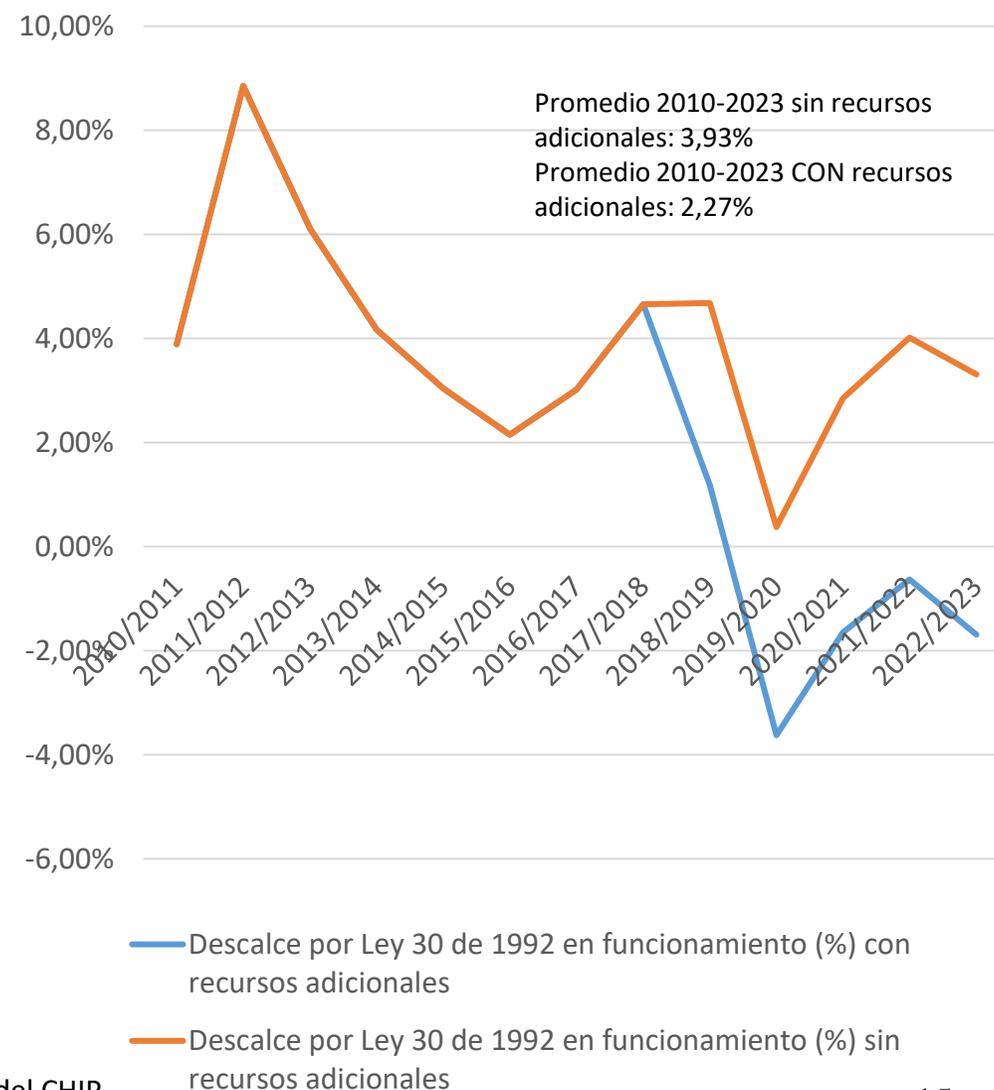
Fuente: Vicerrectoría Administrativa Universidad de Antioquia

Crecimiento de los gastos de funcionamiento, IPC (a partir de 2019 se suman al IPC los recursos adicionales a la base) y brecha de descalce. 2010-2023



Fuente: cálculos con base en el IPC, MEN y bases consolidadas del CHIP

Brecha de descalce del SUE: crecimiento de los gastos de funcionamiento menos los aportes de Ley 30 de 1992 a través del IPC (a partir de 2019, se suman al IPC los recursos adicionales a la base). 2010-2023



Crecimiento del sector de la Educación Superior Pública versus las transferencias de Ley

- Cobertura educativa
- Planta docente
- Fortalecimiento de la investigación
- Infraestructura
- Calidad de las IES
- Matriculas sociales
-entre otros asuntos

Con las cifras anteriores, las IES públicas llenan los vacíos del Estado en las regiones de Colombia con la gestión de recursos propios. Ante esto, surge una pregunta, ¿un asunto de responsabilidad social (Inversión social) o crecimiento desbordado (sin límites) ?

Financiación Adicional – SUE 2019-2024

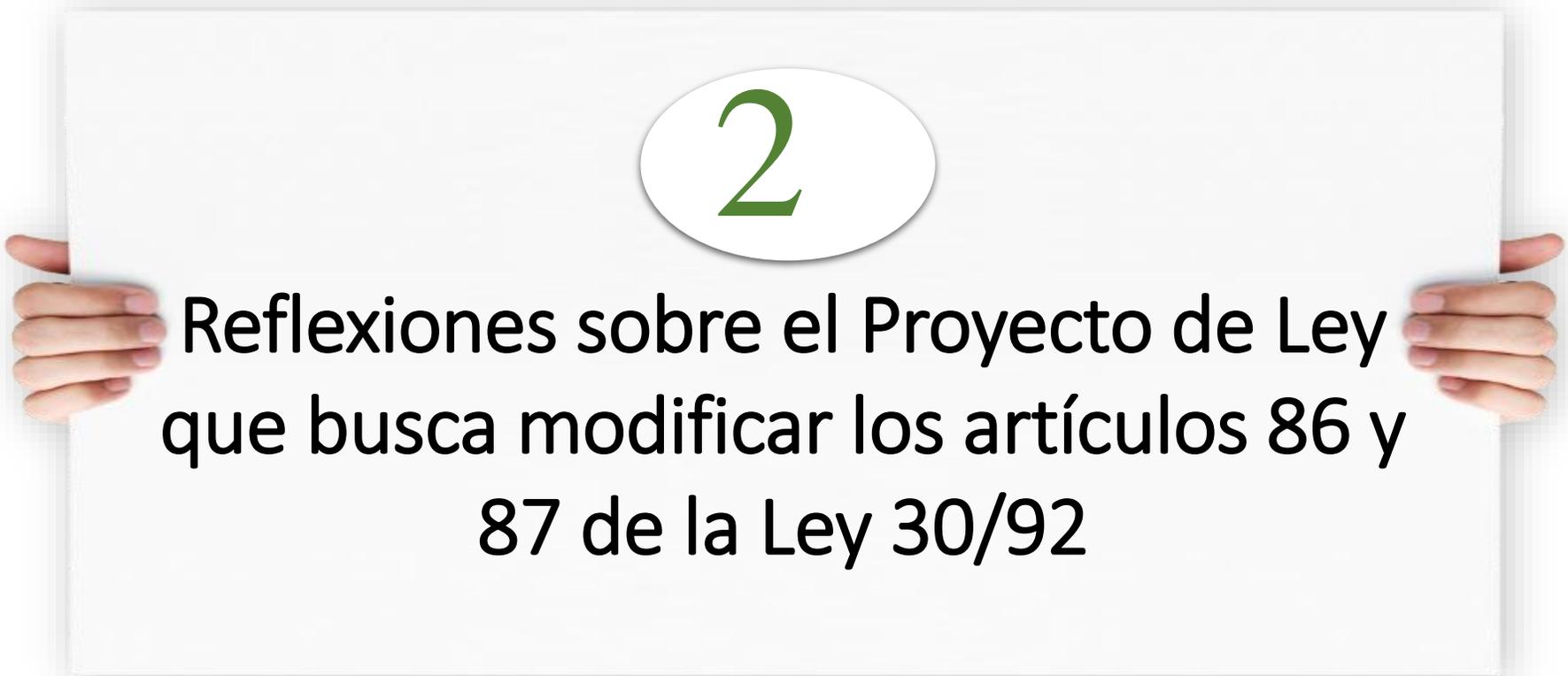
Cifras en millones de pesos

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total Recursos Adicionales
Base Presupuestal	\$ 3.072.278	\$ 3.277.505	\$ 3.533.151	\$ 3.781.335	\$ 4.187.605	\$ 5.030.151	\$ 5.918.216	\$ 28.800.241
Acuerdo (%) de Puntos Adicionales a la Base Presupuestal	0,00%	3,50%	4,00%	4,50%	4,65%	5,00%	5,00%	
Puntos Adicionales a la Base Presupuestal	\$ 0	\$ 107.530	\$ 131.101	\$ 159.514	\$ 176.588	\$ 209.380	\$ 253.577	\$ 1.037.690
Plan Integral de Cobertura PIC	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 83.752	\$ 167.689	\$ 251.441
Plan de Pago de Obligaciones - Saneamiento de Pasivos	\$ 0	\$ 195.000	\$ 114.360	\$ 76.651	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 386.011
Planes de Fomento a la Calidad	\$ 0	\$ 75.628	\$ 145.998	\$ 182.499	\$ 218.999	\$ 219.000	\$ 219.000	\$ 1.061.124
Excedentes de Cooperativas	\$ 0	\$ 25.232	\$ 38.127	\$ 18.856	\$ 64.070	\$ 55.352	\$ 67.851	\$ 269.488
Total Recursos Adicionales		\$ 403.390	\$ 429.586	\$ 437.520	\$ 459.657	\$ 567.484	\$ 708.117	\$ 3.005.754

Fuente: cálculos propios con cifras del MEN



2



Reflexiones sobre el Proyecto de Ley
que busca modificar los artículos 86 y
87 de la Ley 30/92

Proyecto de Ley

Por la cual se modifica parcialmente el Capítulo V del Título III de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones'

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

Artículo 86. Presupuesto de universidades estatales u oficiales

Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estatales u oficiales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional, por los aportes de los entes territoriales y por los recursos y rentas propias de cada universidad.

Los aportes del Presupuesto General de la Nación y los aportes de las entidades territoriales asignados a las universidades estatales u oficiales se calcularán **tomando como base el presupuesto asignado a cada universidad en el año inmediatamente anterior por ese mismo concepto y ajustándose como mínimo cada año por el Índice de Costos de la Educación Superior – ICES** – de las universidades estatales u oficiales, calculado por el DANE.

Para garantizar la sostenibilidad de las nuevas seccionales, sedes o lugares de desarrollo creadas para ampliar la oferta de educación superior, se dispondrán recursos adicionales que harán parte de la base presupuestal de las Universidades oficiales o estatales.

Parágrafo segundo. Desde el Presupuesto General de la Nación se dispondrán recursos adicionales orientados a:

aumentar progresivamente el acceso, la permanencia y la graduación de las y los estudiantes de pregrado de las universidades estatales u oficiales, teniendo como criterios las brechas de acceso y permanencia territoriales y sociales; al mejoramiento de la calidad y la pertinencia de la oferta; al bienestar institucional; a atender las variaciones producto de la aplicación del sistema salarial y prestacional docente vigente, así como las demás que afecten el costo salarial; y al fortalecimiento de plantas profesoriales y administrativas de las universidades estatales u oficiales.

Estos recursos harán parte de la base presupuestal y estarán sujetos a la disponibilidad presupuestal. Su asignación y

seguimiento serán reglamentados por el Gobierno Nacional en un plazo no superior a los seis (6) meses posteriores a la promulgación de la presente ley, incorporando mecanismos para el uso eficiente y transparente de los recursos.

Parágrafo tercero. En todo caso, la Nación y las entidades territoriales podrán realizar aportes adicionales que se destinen para gastos no recurrentes, infraestructura y planes de fortalecimiento de la calidad. Estos aportes no harán parte de la base presupuestal de las Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Instituciones Universitarias y Escuelas Tecnológicas estatales u oficiales.

Artículo 3. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

Artículo 86a. **La Nación incorporará recursos del Presupuesto General de la Nación equivalentes al 0,05% del Producto Interno Bruto calculado por el DANE para el año anterior a la entrada en vigencia de esta ley**, con el fin de constituir la base presupuestal de las Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas estatales u oficiales, incluidas aquellas que son establecimientos públicos del orden territorial cuya norma de creación no vincula a la Nación en su esquema de financiación.

Artículo 4. Modifíquese el artículo 87 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

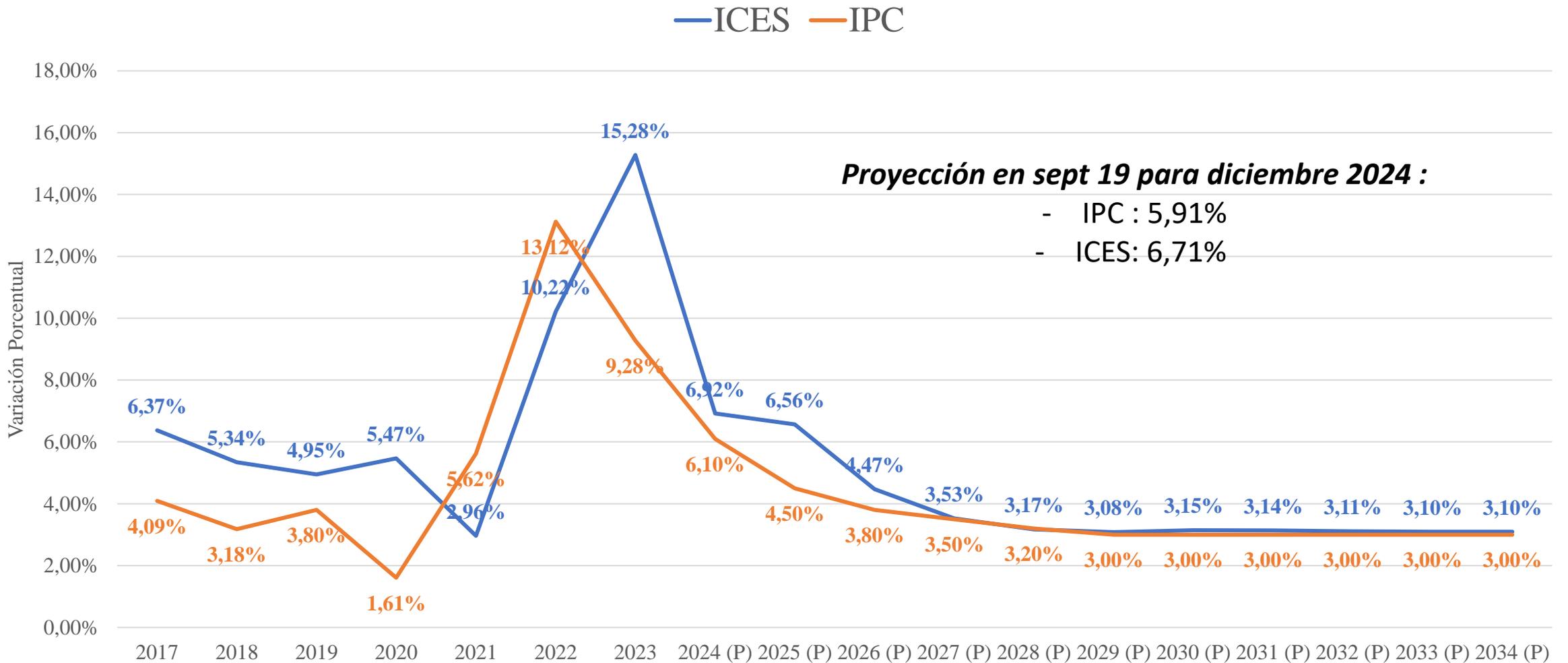
Artículo 87. El Gobierno Nacional incrementará sus aportes para las universidades nacionales, departamentales y municipales, en un porcentaje no inferior al 70% del incremento real del Producto Interno Bruto. Estos recursos no harán parte de la base presupuestal de las universidades estatales u oficiales.

Para el debate:

- Proyecto de Ley anclado en la necesidad de más recursos (no se menciona el tamaño y la capacidad real de cada IES en materia de gasto)
- El cambio: ***ICES por IPC***
- Reconocer la autofinanciación por la vía de los recursos propios (para algunos la privatización de las IES públicas)
- El síndrome de la ilusión monetaria con los recursos adicionales
- La financiación adicional condicionada por la crisis fiscal
- Asimetrías entre las IES públicas
- ¿Quién cubre el desfinanciamiento histórico (crónico)?

ICES por IPC

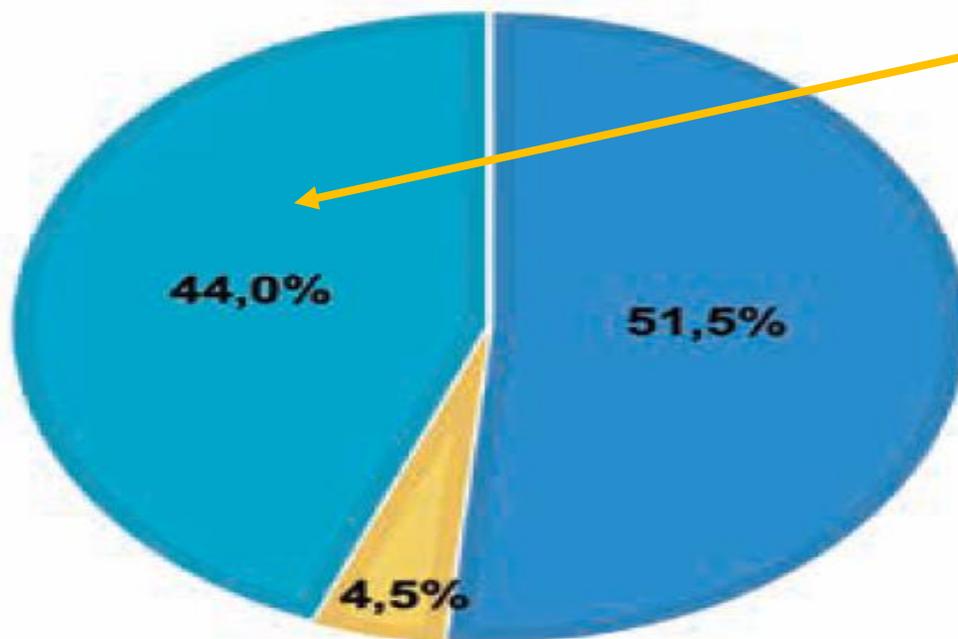
IPC Vs. ICES - Variación al Cierre del Año



Fuente: cálculos propios. Proyecciones en julio de 2024

Composición de los ingresos de las universidades públicas. 2022

■ Recursos Transferencias Nación ■ Transferencias Entidades Territoriales ■ Recursos Propios



Fuente: Comisión Técnica de Vicerrectores Administrativos y Financieros SUE. Vicerrectoría Administrativa y Financiera UTP. Información suministrada por 33 de las 34 Universidades Estatales para reporte de diciembre 2022 con fecha de corte: octubre

Los efectos de la financiación con recursos propios

[una suerte de *autofinanciación forzada para no desaparecer* (Canon, Stevenson, Mendoza y Beltran (2024))]

- Los problemas financieros de las IESP las ha llevado a desarrollar una lógica empresarial inherente a la dinámica de la competencia de mercado asociada con la búsqueda de recursos a cualquier costo.
- La venta de bienes y servicios, los convenios interadministrativos, la consultoría, el pago de matrículas en posgrado entre otras actividades, establece una dinámica privatizadora en las IESP.
- Todo esto se justifica por la necesidad de apalancamiento que requieren las IESP ante el desfinanciamiento que ha generado la Ley 30 de 1992.
- Otros efectos, el interés por la extensión por encima de los intereses por el desarrollo de la investigación y la desmotivación por la docencia.
- Dependencia del ciclo económico y la capacidad de gestión de los directivos

- Hoy $IPC + 5pp + 4pp (PIC) = 9$ puntos adicionales a la base pptal en 2024, ¿por qué no es suficiente?

- (1) Los recursos adicionales en el Plan Integral de Cobertura –PIC- no financian el costo por estudiante, por ende, las IESP están asumiendo una nueva estructura de gastos de funcionamiento (nace desfinanciada).
- (2) Los recursos a la base se utilizan en el pago de nóminas.
- (3) Por cierre de brechas en 2024, un grupo de universidades no recibieron este 9% [UdeA sólo el 4,6% ; Univalle 4.8%; UNAL (3,32%)]

Esta semana (sept 18), el Ministro anuncio: IPC + 11 puntos

El síndrome de la ilusión monetaria con los recursos adicionales (SUE).

- Promedio de crecimiento de los recursos adicionales + IPC, [2019-2024]: **10,54%**
 - Promedio de crecimiento de los salarios incluyendo 1279, [2019-2024]: **10,5%**
- Los recursos adicionales han servido para cubrir gastos de nómina y no para reducir la brecha histórica. *Creer que sirven para el crecimiento misional es caer en el síndrome de ilusión monetaria*
- Las IES con sus recursos tienen que atender gastos generales de funcionamiento + cobertura + inversiones en infraestructura + bienestar + + + + + + + + + + etc.
 - Otra cosa, han servido para el cierre de brechas entre las universidades

Ilusión monetaria con la financiación adicional. Caso UdeA

- Incremento salarial UdeA en 2024 profesores (12.9%): IPC 2023 (9,28%) + incremento salarial por acuerdos sindicales para 2024 (1,6%) + 1279 (2%):
- Incremento base pptal para 2024: IPC + 4.6% puntos adicionales (de los cuales 1,8% son para PIC): 13,9%
- Según las cifras anteriores: 13,9% de base pptal menos 1,8% que son para PIC: 12,1% de aquí restar 12,9% costos de nómina = - 0,8% adicional
- En suma, en 2024, toca poner 0,8 para financiar la U
- Es decir, en términos porcentuales se ve una brecha (0,8), pero esta es más relevante en términos absolutos (en pesos), al mirar la base de los gastos y de los ingresos

Restricciones presupuestales para 2025 por la crisis fiscal

El recorte presupuestal en educación superior (en miles de millones) sería así: **Disminución de \$1.919.260**

Rubro	Presupuesto solicitado para 2025	Presupuesto asignado para 2025
Fomento – Icetex	687.193	687.193
Fomento – Gratuidad	3.557.925	3.000.544
Calidad Educación Superior	70.470	40.893
Fomento Educación Superior	95.182	94.182
Planes de Fomento a la Calidad	393.104	61.802
Fomento – Estampillas de IES	250.000	250.000
Infraestructura educación superior	1.500.000	500.000
	6.553.874	4.634.614

El Ministerio de Educación solicitó, para 2025 un total de \$93,2 billones de pesos, de los que solamente recibiría \$70,3 billones, con lo que se afectarían todos sus programas, desde la básica hasta la educación superior.

<https://www.universidad.edu.co/restriccion-presupuestal-a-mineducacion-amenaza-apuestas-de-calidad-cobertura-y-nuevas-sedes/>

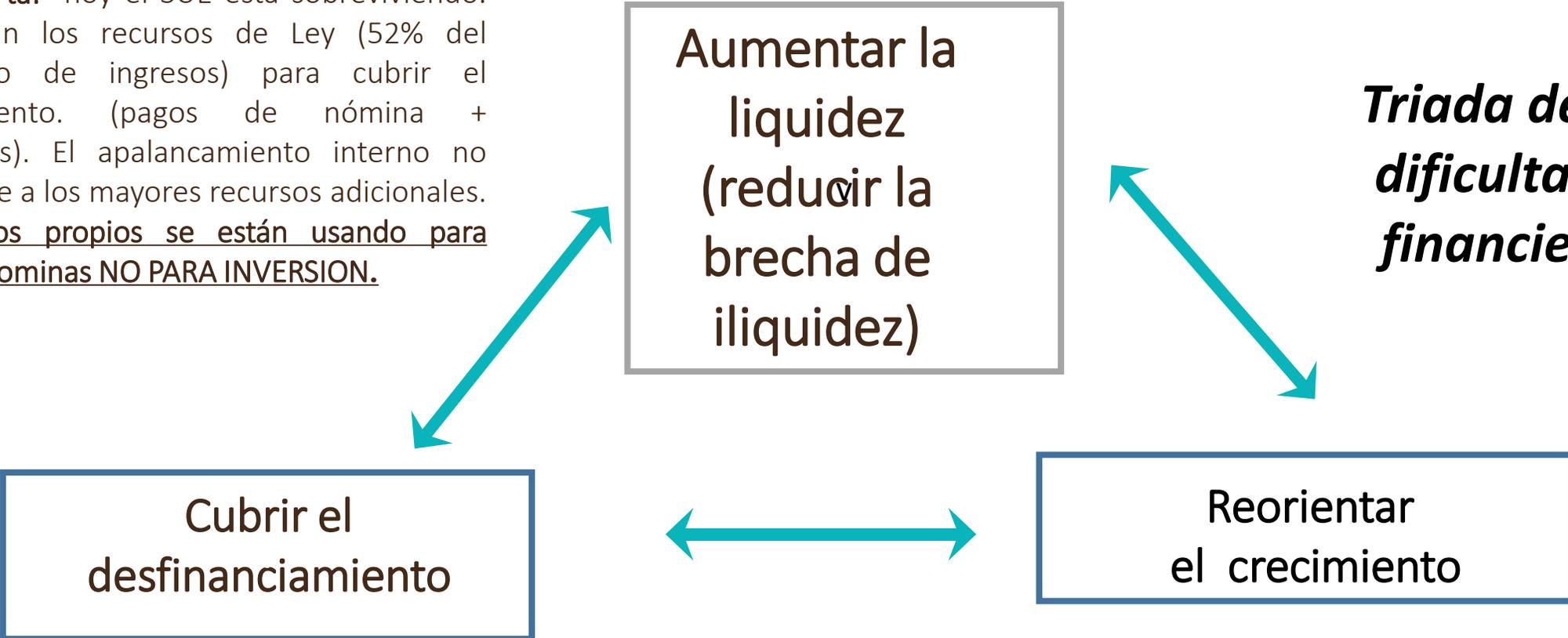
Elementos que requiere la reforma

- La intervención de la triada de las dificultades financieras: iliquidez-desfinanciamiento y crecimiento desbordado.
- El reconocimiento de la deuda histórica generada por el desfinanciamiento crónico
- Las asimetrías entre las IES Públicas con la financiación adicional.
- Concertación de un esquema (modelo) de expansión de las IES públicas para un funcionamiento adecuado que involucre su grado de complejidad en términos de: capacidad instalada, tamaño, impacto territorial y hasta donde crecer .

[capacidad instalada en términos de planta profesoral, grupos de investigación, 1279, sedes regionales, cobertura, bienestar, negociaciones sindicales, acuerdos de concurrencia, entre otros asuntos]

La reforma debe garantizar la SOSTENIBILIDAD para recuperar la salud financiera de las IES

Liquidez corta: hoy el SUE está sobreviviendo. No alcanzan los recursos de Ley (52% del presupuesto de ingresos) para cubrir el funcionamiento. (pagos de nómina + proveedores). El apalancamiento interno no alcanza pese a los mayores recursos adicionales. Los recursos propios se están usando para apalancar nominas NO PARA INVERSION.

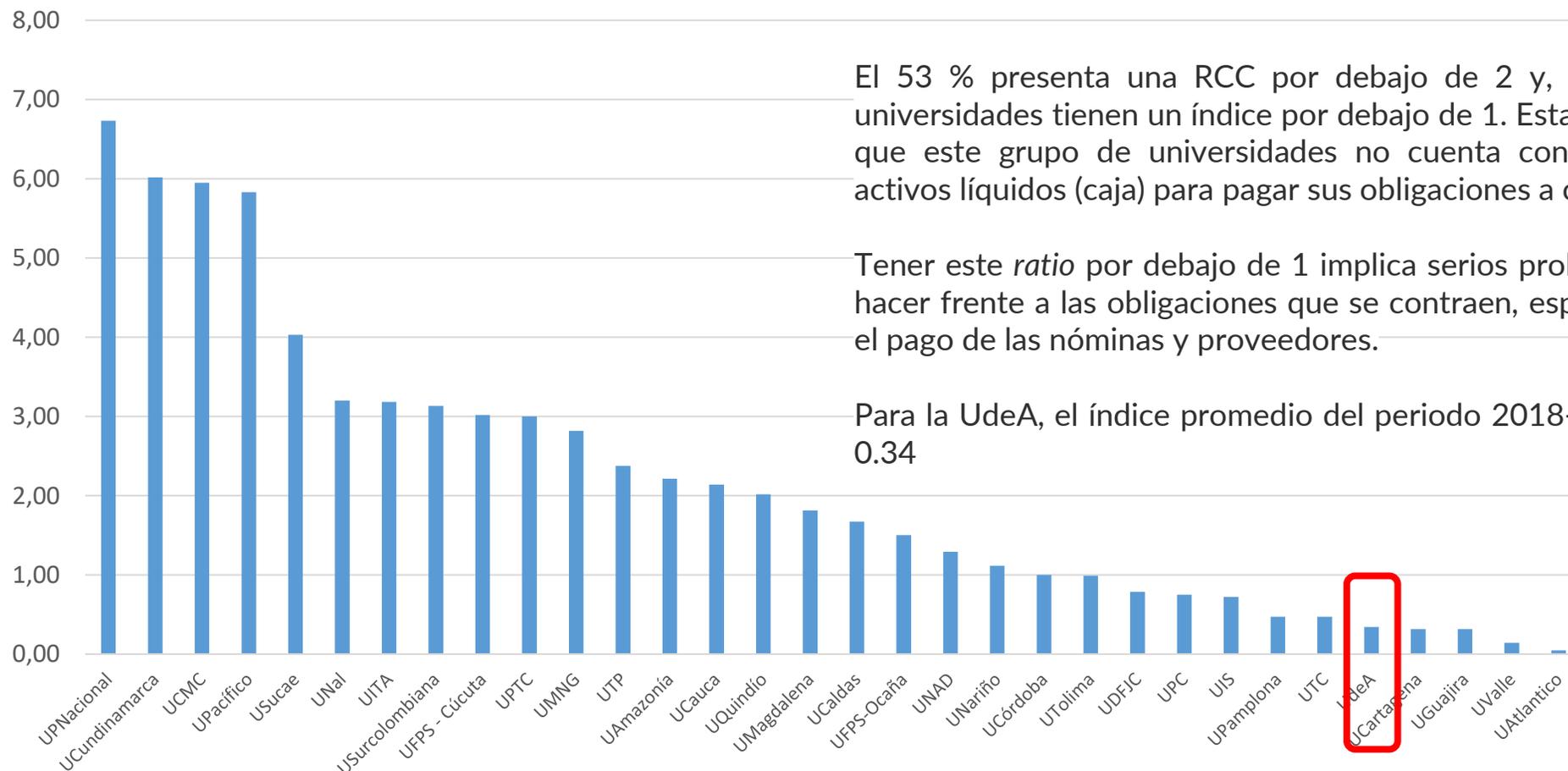


al cierre de 2020, ascendía a \$17 billones

El crecimiento misional debe estar acompañado de fuentes de financiación ciertas y permanentes, de lo contrario, no habrá reforma que sostenga el crecimiento

Razón Corriente Corregida –RCC- del SUE

Promedio 2018-2023



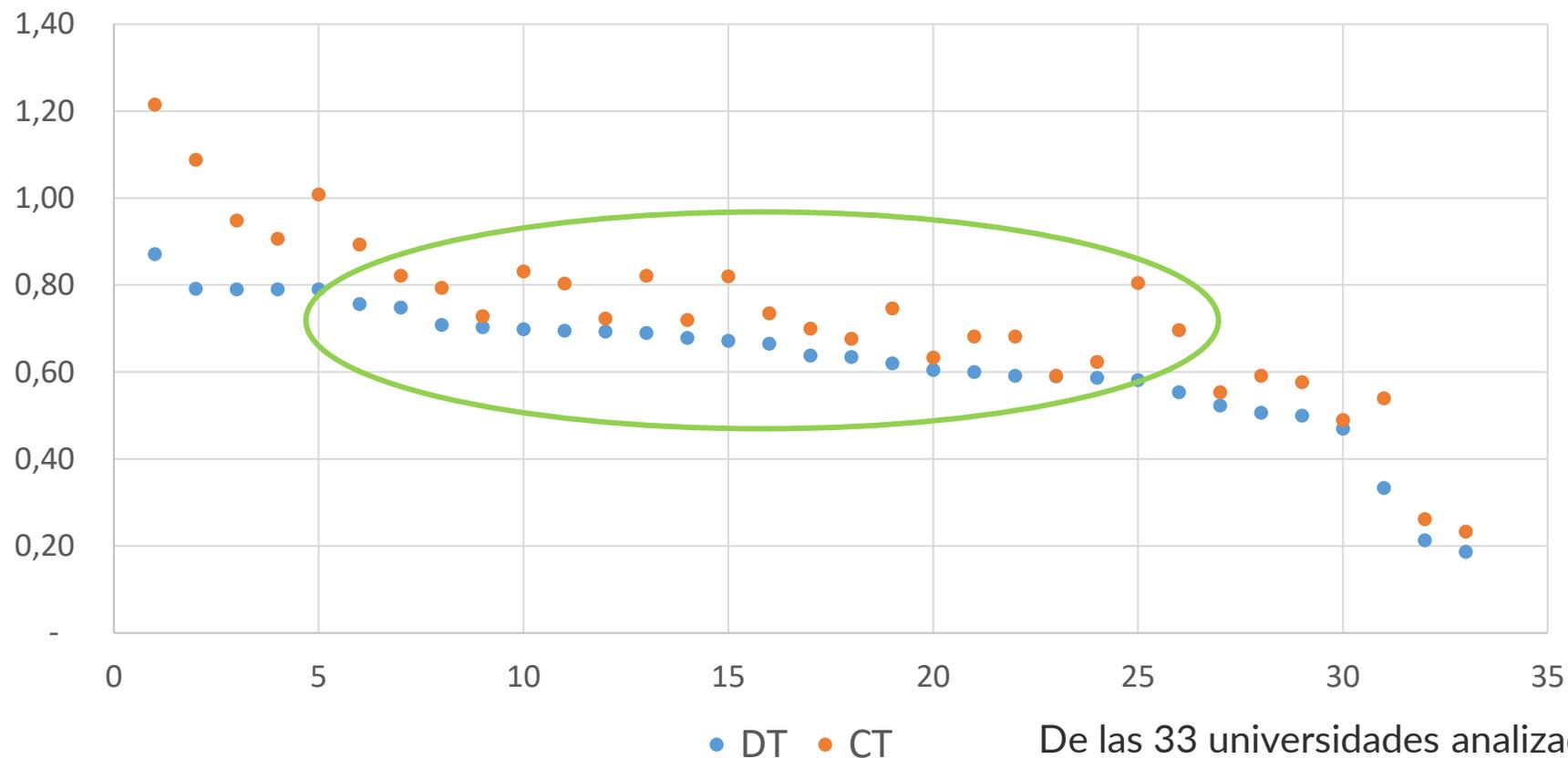
El 53 % presenta una RCC por debajo de 2 y, de ellas 13 universidades tienen un índice por debajo de 1. Esta cifra indica que este grupo de universidades no cuenta con suficientes activos líquidos (caja) para pagar sus obligaciones a corto plazo.

Tener este *ratio* por debajo de 1 implica serios problemas para hacer frente a las obligaciones que se contraen, especialmente, el pago de las nóminas y proveedores.

Para la UdeA, el índice promedio del periodo 2018-2023 es de 0.34

Fuente: cálculos con cifras tomadas de los Estados Financieros 2018-2023 registrados en el Consolidador de Hacienda e Información Pública- CHIP- del Ministerio de Hacienda,

Dependencia de las transferencias –DT- y Cobertura de las transferencias –CT- promedio del SUE 2018-2023



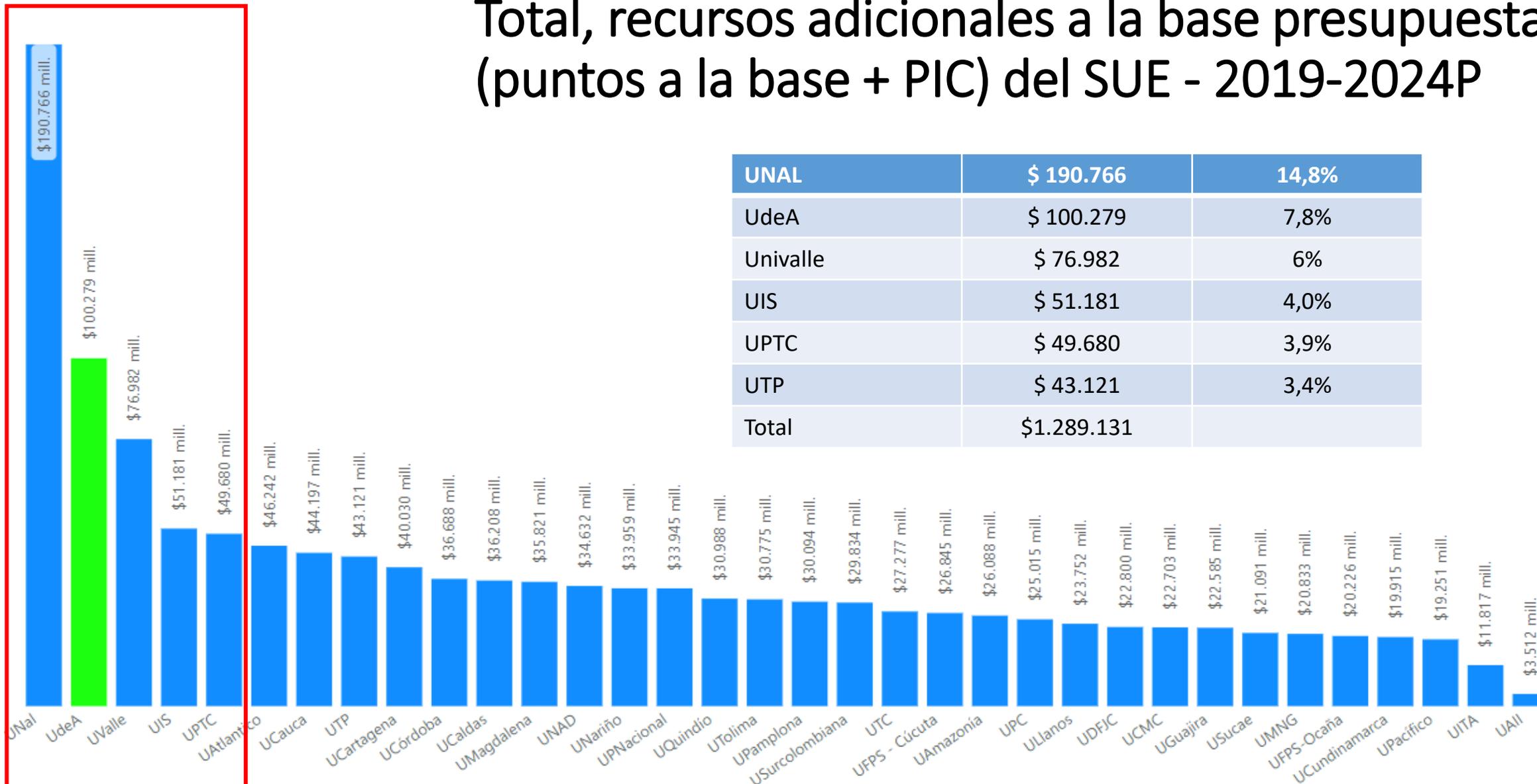
El 64%, correspondiente a 21 instituciones universitarias, tiene una alta participación de los recursos de Ley, superando el 61 % de los ingresos totales. Solo 5 universidades registran una dependencia inferior al 50 % de sus ingresos totales. Una de ellas es la UdeA con el 47 % del total de sus ingresos.

De las 33 universidades analizadas, 25 (el 76%) registran una cobertura por encima del 60 %. De este grupo, 19 cubren por encima del 70 % sus gastos de funcionamiento con recursos de la nación, mientras en la UdeA las transferencias cubren el 49 % de los gastos de funcionamiento.

Fuente: cálculos con cifras tomadas de los Estados Financieros 2018-2023 registrados en el Consolidador de Hacienda e Información Pública- CHIP- del Ministerio de Hacienda,

Total, recursos adicionales a la base presupuestal (puntos a la base + PIC) del SUE - 2019-2024P

Total Recursos Adicionales - Puntos a la Base+PIC (sin indexación)

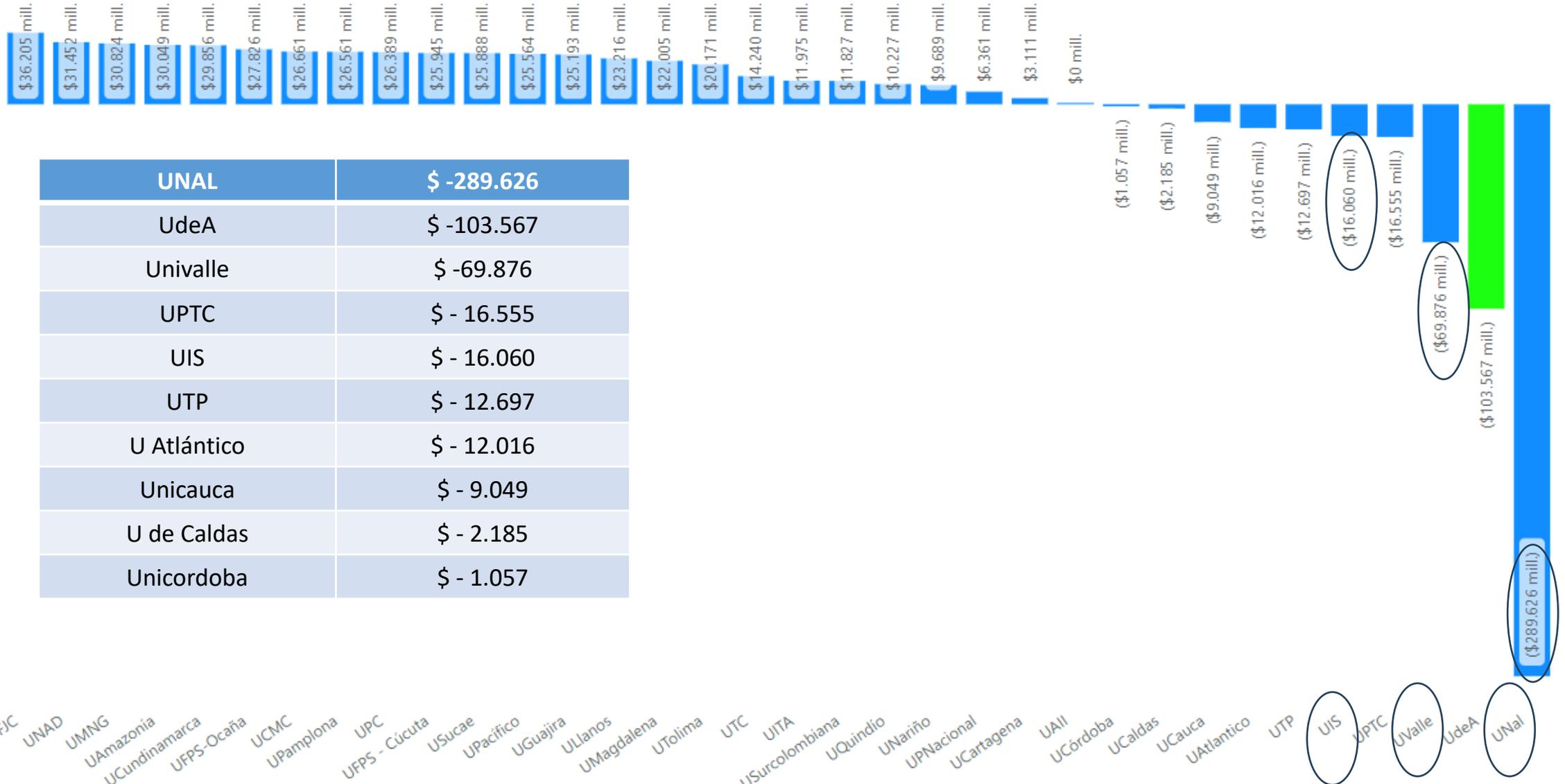


UNAL	\$ 190.766	14,8%
UdeA	\$ 100.279	7,8%
Univalle	\$ 76.982	6%
UIS	\$ 51.181	4,0%
UPTC	\$ 49.680	3,9%
UTP	\$ 43.121	3,4%
Total	\$1.289.131	

Cierre de brechas en la distribución de recursos adicionales (puntos a la base+PIC) del SUE 2019-2024P

Total Impacto por Cierre de Brechas

UNAL	\$ -289.626
UdeA	\$ -103.567
Univalle	\$ -69.876
UPTC	\$ - 16.555
UIS	\$ - 16.060
UTP	\$ - 12.697
U Atlántico	\$ - 12.016
Unicauca	\$ - 9.049
U de Caldas	\$ - 2.185
Unicordoba	\$ - 1.057



Reflexiones finales

- La reforma se requiere, está en juego el futuro de las IESP [sostenibilidad financiera]
- Los recursos adicionales a la base deben cubrir el desfinanciamiento (descalce) y no financiar nuevo gasto (eje: cobertura), de lo contrario, el problema no desaparece.
- Ideal separar lo que es la capacidad actual para funcionamiento de las IESP, es decir, su estructura de costos con base en el histórico de gastos para atender sus actividades misionales vigentes, con respecto a lo que representa los nuevos costos para atender la cobertura.
- En 2019-2024: IPC + 5,11% promedio: esto ha servido para apalancar a las IESP (por lo menos las nóminas)
- Gastos adicionales por encima de este nivel requieren nuevas fuentes de financiación

Encuentro



Pregrado de

Desarrollo Territorial

Facultad de Ciencias Económicas

Conferencias:

“Crecimiento Económico, Cambio Climático y Acuerdos Internacionales”.



Jader Velásquez Castaño

Economista UdeA.
M.Sc. in Environmental Economics,
Swedish University of Agricultural Sciences.

“Financiamiento de la Educación Superior Pública de Cara a la Reforma a la Ley 30/92”.



Ramón Javier Mesa Callejas

Economista UdeA.
Jefe del Departamento de Economía de
la Universidad de Antioquia.

Septiembre
20
2024

Viernes
9:00
a. m.

Sala de
Videoconferencia
3-319
Campus Oriente

Facultad de Ciencias Económicas

80
años



UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA