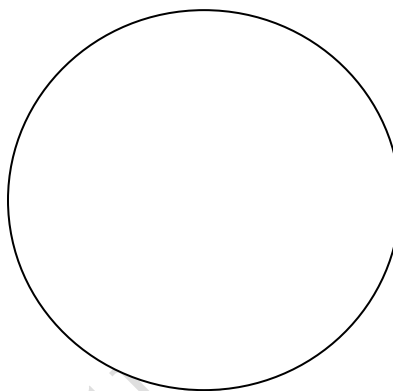


Documento CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



FORTALECIMIENTO FINANCIERO DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICAS

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Educación Nacional
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Borrador¹ 2- 23/03/2018

Bogotá, D.C., fecha de aprobación

¹ Esta es una versión borrador del documento que será eventualmente presentado a consideración del CONPES. Su contenido no es definitivo hasta tanto no haya sido aprobado por el CONPES, una vez cursado el debido proceso. Por lo tanto, su contenido no compromete al Gobierno nacional con la implementación de las acciones e inversiones aquí presentadas.

**CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
CONPES**

Juan Manuel Santos Calderón
Presidente de la República

General (R) Óscar Adolfo Naranjo Trujillo
Vicepresidente de la República

Guillermo Abel Rivera Flórez
Ministro del Interior

María Ángela Holguín Cuéllar
Ministra de Relaciones Exteriores

Mauricio Cárdenas Santamaría
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Enrique de Jesús Gil Botero
Ministro de Justicia y del Derecho

Luis Carlos Villegas Echeverri
Ministro de Defensa Nacional

Juan Guillermo Zuluaga Cardona
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Alejandro Gaviria Uribe
Ministro de Salud y Protección Social

Griselda Janeth Restrepo Gallego
Ministra de Trabajo

Germán Arce Zapata
Ministro de Minas y Energía

María Lorena Gutiérrez Botero
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

Yaneth Giha Tovar
Ministra de Educación Nacional

Luis Gilberto Murillo Urrutia
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Camilo Armando Sánchez Ortega
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

David Luna Sánchez
Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Germán Cardona Gutiérrez
Ministro de Transporte

Mariana Garcés Córdoba
Ministra de Cultura

Luis Fernando Mejía Alzate
Director General del Departamento Nacional de Planeación

Alejandra Corchuelo Marmolejo
Subdirectora General Sectorial

Santiago Matallana Méndez
Subdirector General Territorial

Resumen ejecutivo

Desde el año 2000, las instituciones de educación superior públicas (IES) colombianas han incrementado su matrícula en un 124 %, respondiendo a las políticas gubernamentales que en ese sentido se han implementado. El aumento en el número de estudiantes ha requerido, para proveer un servicio educativo de calidad, un incremento en infraestructura, personal calificado y en tecnologías asociadas, que ha generado una fuerte presión financiera para las instituciones de carácter público. Sumado a esto, el análisis en este documento ha encontrado que los costos de estas instituciones se han incrementado por encima del crecimiento de sus ingresos, lo cual no les permite crecer a un ritmo adecuado para contribuir a alcanzar las metas trazadas por el Gobierno nacional.

El presente documento CONPES busca fortalecer las condiciones de financiación de las instituciones de educación superior públicas para el año 2030, de modo que contribuyan a alcanzar las metas trazadas por el Gobierno nacional en términos de cobertura, pertinencia y calidad de la educación superior. Para lograr este fin, se busca controlar el alto crecimiento de los costos de estas instituciones públicas, ocasionados principalmente por la nómina docente y flexibilizar sus ingresos, además de mejorar la calidad de su información financiera.

Estos tres objetivos están en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, el cual gestionará y priorizará los recursos requeridos para la financiación de las acciones que se proponen, de acuerdo con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector.

Clasificación: H52, I23.

Palabras clave: educación, educación superior, calidad, sostenibilidad financiera, instituciones de educación superior (IES).

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	7
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	8
3. DIAGNÓSTICO	16
3.1. Insuficiencia de recursos para cumplir con las metas de cobertura y calidad en educación superior	16
3.2. La información financiera reportada por las IES es inconsistente e incompleta ..	27
4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA	28
4.1. Objetivo general	28
4.2. Objetivos específicos	29
4.3. Plan de acción	29
4.3.1. Flexibilizar los ingresos y controlar el alto crecimiento de costos de las IES públicas para contribuir al cumplimiento de metas en educación superior	29
4.3.2. Mejorar el reporte de la información financiera por parte de las IES	32
4.4. Seguimiento	33
4.5. Financiamiento	33
5. RECOMENDACIONES	35
ANEXOS	36
Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)	36
Anexo B. Fondos concursables para la financiación de educación superior en América Latina	37
BIBLIOGRAFÍA	43

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Tipologías de las IES públicas	9
--	---

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Número total de estudiantes matriculados en el sistema de educación superior público en pregrado en el periodo 2000–2016	17
Gráfico 2. Proyecciones de matrícula a 2030.....	18
Gráfico 3. Transferencias de la nación a las IES públicas en el periodo 2002–2017...20	
Gráfico 4. Crecimiento de transferencias por funcionamiento y crecimiento del gasto docente en el periodo 2009–2016	25
Gráfico 5. Proyecciones de ingresos y costos a 2030.....	26

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Profesores por nivel de formación en equivalente a tiempo completo (ETC) 2007–2016	23
Tabla 2. Transferencias de la nación según sistemas de información	27
Tabla 3. Cronograma de seguimiento.....	33
Tabla 4. Costo de las acciones de la política.....	34

SIGLAS Y ABREVIACIONES

CESU	Consejo Nacional de Educación Superior
CHIP	Sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública
CINDA	Centro Interuniversitario y de Desarrollo
Colciencias	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CREE	Impuesto sobre la Renta para la Equidad
CNA	Consejo Nacional de Acreditación
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ETC	Equivalente a tiempo completo
Fomec	Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria
Fomes	Fondo para la Modernización de la Educación Superior
Fondecyt	Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico
IES	Instituciones de educación superior
IPC	Índice de Precios al Consumidor
ITTU	Instituciones técnicas profesionales, tecnológicas y universitarias
Mecesup	Programa para el Mejoramiento de la Calidad y la Equidad en la Educación Terciaria
PFC	Plan de fomento a la calidad
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SACES	Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SNIES	Sistema Nacional de Información de Educación Superior
SUE	Sistema Universitario Estatal

1. INTRODUCCIÓN

La sostenibilidad financiera de las instituciones de educación superior (IES) públicas es un aspecto fundamental para la construcción de la política pública de acceso, pertinencia y calidad de la educación superior en el país. Específicamente, un sistema de educación superior público con solidez financiera permite plantear metas alcanzables y acordes a las apuestas del país en términos de educación superior.

En Colombia, las políticas públicas de los últimos gobiernos han fomentado el incremento en la cobertura en educación superior ante la presión que implica el aumento de jóvenes estudiantes graduados de educación media. De esta forma, entre 2000 y 2016, el número de estudiantes que entran a educación superior pública en el país se ha incrementado en un 124 %, según los datos de matrícula del Sistema Nacional de Información en Educación Superior (SNIES). Como resultado de estas políticas, y debido a cambios poblacionales y a la evolución de las dinámicas educativas, las IES enfrentan una serie de retos, entre los cuales se incluyen el desarrollo de nuevas tecnologías y prácticas pedagógicas, la necesidad de contar con un personal docente con mayor nivel educativo y mejorar la eficiencia de los procesos administrativos y financieros.

Para el caso de las IES de carácter público, estas transformaciones vienen acompañadas de una fuerte presión financiera, dado que, por una parte, los gastos de estas instituciones tienen una tendencia creciente, principalmente debido a la gran carga que implica el decreto salarial y prestacional docente que rige actualmente y, por otra parte, a que la porción de sus ingresos que proviene de transferencias estatales no ha crecido al mismo ritmo que el aumento de cobertura y de condiciones de calidad logradas.

Con el fin de aliviar las cargas financieras de las IES públicas, el Gobierno nacional y las entidades territoriales han realizado grandes esfuerzos para materializar mecanismos complementarios de financiamiento. En los últimos años se han aprobado varias estampillas pro universidad y, con la reforma tributaria de 2012, se creó el Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) que destinó el 40 % de un punto del recaudo al desarrollo de proyectos de inversión de estas instituciones. Asimismo, el Decreto 1246 de 2015² amplió las líneas de inversión en infraestructura física y tecnológica, la creación o adecuación de

² Por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación para reglamentar los criterios para la asignación y distribución de los recursos para financiar las instituciones de educación superior públicas de que trata el artículo 24 de la Ley 1607 de 2012, modificado por el artículo 72 de la Ley 1739 de 2014, para el periodo gravable 2015, y se deroga una sección en el Decreto 1068 de 2015.

programas académicos, de investigación, permanencia estudiantil, cualificación docente y estrategias de regionalización en programas de alta calidad. Sin embargo, estos esfuerzos han probado ser insuficientes, especialmente debido a que no se han tocado los problemas de eficiencia del sistema y de crecimiento de los gastos. En virtud de lo anterior, este documento busca fortalecer la financiación de las IES, tanto desde la perspectiva de sus gastos, como de sus ingresos, con el fin de lograr un manejo eficiente de los dineros públicos.

El presente documento se compone de cinco secciones, incluida esta introducción. La segunda sección presenta los antecedentes y justificación de la política de fortalecimiento financiero de las IES públicas. La tercera sección presenta el diagnóstico de la situación financiera de las instituciones, desde la perspectiva de sus ingresos y de sus gastos, así como las principales dificultades para un manejo eficiente de estos últimos y las deficiencias en el reporte de la información financiera de las IES. La cuarta sección define y establece los objetivos de la política, las acciones propuestas, su seguimiento y financiamiento. Finalmente, la quinta sección presenta las recomendaciones al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

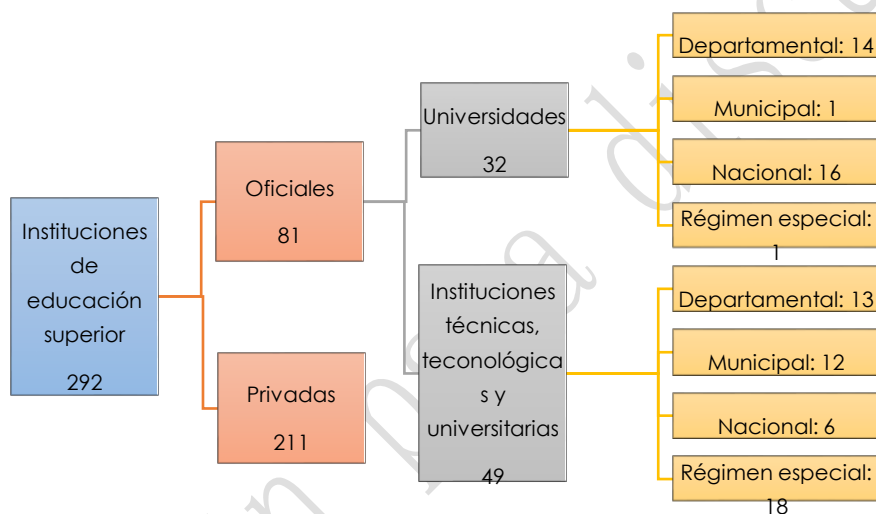
La Ley 30 de 1992³ es el principal marco normativo de la educación superior, donde se define como “un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, [...] y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional”. Esta misma ley clasifica las instituciones prestadoras del servicio de educación superior en cuatro grupos: instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y universidades. En 2002, se expide la Ley 749⁴, que organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica y crea las instituciones de educación tecnológicas.

³ Por el cual se organiza el servicio público de la educación superior.

⁴ Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica, y se dictan otras disposiciones.

Según datos del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de Educación Superior (SACES), en 2017 existían en el país 292 IES, 81 de carácter público y 211 privadas⁵. Dentro del grupo de las 81 IES públicas, 32 eran universidades y 49 instituciones técnicas, tecnológicas y universitarias (ITTU). A su vez, las IES pueden catalogarse como nacionales, departamentales y municipales dependiendo del origen de sus recursos y las circunstancias de su creación. Además, existen algunas catalogadas en un régimen especial de acuerdo con el artículo 137 de la Ley 30 de 1992, en el que están las entidades que ofrecen programas de educación superior adscritas a entidades diferentes al Ministerio de Educación Nacional (Figura 1)⁶.

Figura 1. Tipologías de las IES públicas



Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2017).

El financiamiento de la educación superior pública tradicionalmente se da a través de mecanismos dirigidos al fortalecimiento de la oferta y de subsidios a la demanda. Los mecanismos dirigidos a fortalecer la oferta son los más comunes a través de los cuales

⁵ Fecha de corte a diciembre de 2017.

⁶ Estas instituciones son: La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), el Instituto Tecnológico de Electrónica y Comunicaciones (ITEC), el Instituto Caro y Cuervo, la Escuela Naval de Cadetes Almirante Padilla, las 14 Escuelas de Formación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional que adelantan programas de educación técnica y tecnológica, y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

se asignan fondos estatales al sistema de educación pública en América Latina y el Caribe (Salmi & Hauptman, 2006). Colombia no es la excepción.

Con relación a la oferta, las fuentes estatales de financiamiento dependen de la naturaleza jurídica de cada una de las IES. El artículo 86 de la Ley 30 de 1992⁷, modificado por la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1753 de 2015), establece que los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por los aportes de la nación, las entidades territoriales y recursos propios. Así mismo, sostiene que los aportes de la nación y de los entes territoriales deberán reflejar un crecimiento en pesos constantes, por lo cual, se actualizan de manera anual a la proyección del Índice de Precios al Consumidor (IPC).

De igual forma, el artículo 87 de esta misma ley establece recursos adicionales, otorgando recursos a las IES de acuerdo con el desempeño macroeconómico del país y atándolos a un porcentaje no inferior al 30 % del incremento real del producto interno bruto. La asignación de estos recursos está en función de los resultados en mejoramiento de su calidad y en materia de formación, investigación, bienestar y extensión⁸. De esta manera, el flujo de recursos otorgados por este artículo, sumado con los recursos del artículo 86 de la citada ley, se ha destinado para cubrir el funcionamiento de las IES

⁷ Ley 30 de 1992. “Artículo 86. Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución.

Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacionales y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993.

PARÁGRAFO. En todo caso la Nación y las entidades territoriales podrán realizar de manera excepcional frente a situaciones específicas que lo requieran, aportes adicionales que se destinen para el financiamiento de infraestructura de universidades públicas, los cuales no harán parte de la base presupuestal para el cálculo de los aportes señalados en el presente artículo”.

⁸ Par la distribución de los recursos de artículo 87, se construyó un índice sintético que valora el progreso que registran las universidades públicas en indicadores de resultado definidos en el marco de tres dimensiones: a) acceso y permanencia, b) calidad, c) logro. El índice de progreso valora el avance de cada Universidad frente a sí misma en cada uno de los indicadores de resultado. Mayores avances en los indicadores representan una mayor ponderación en el índice de progreso y por ende una mayor participación en la distribución de los recursos.

públicas y el cumplimiento de las metas nacionales de ampliación de cobertura y acceso a la educación superior de calidad.

El Ministerio de Educación Nacional realiza anualmente transferencias solamente a 62 de las 81 IES públicas que están adscritas al sector educación. Las 19 instituciones restantes son de régimen especial y su financiación proviene de los recursos del sector al que pertenecen, por tanto, el Ministerio de Educación Nacional no tiene obligaciones financieras con estas últimas.

Por otra parte, las ITTU no cuentan con partidas asignadas por la Ley 30 de 1992 en sus artículos 86 y 87. De este último tipo de establecimientos, 18 recibieron en algún momento recursos del Presupuesto General de la Nación; sin embargo, estas instituciones han ido adelantado procesos de descentralización, con lo cual en 2017 solamente 5 instituciones⁹ seguían recibiendo recursos directamente del presupuesto nacional. De esta forma, la financiación de las IES públicas, con excepción de las universidades, depende únicamente de recursos propios y de aportes provenientes de los entes territoriales.

En materia salarial y prestacional de los profesores de las IES públicas, todas las disposiciones se basan en el Decreto 910 de 1992¹⁰. Este decreto era exclusivo para empleados públicos de carrera de la Universidad Nacional de Colombia, pero fue extendido a todas las universidades oficiales del orden nacional y territorial mediante los Decretos 1444 de 1992¹¹ y 55 de 1994¹². Estos decretos implementaron un sistema de puntos que determinan la remuneración mensual de acuerdo con la formación en pregrado y posgrado del profesor, la categoría dentro del escalafón docente, la productividad académica y la

⁹ Estas 5 instituciones son: Escuela Tecnológica Instituto Técnico Central, Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Andrés y Providencia, Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Juan del Cesar, Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional, e Instituto Técnico Nacional de Comercio "Simón Rodríguez" de Cali.

¹⁰ Por el cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional para los empleados públicos docentes de la Universidad Nacional de Colombia.

¹¹ Por el cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional para los empleados públicos docentes de las universidades públicas del orden nacional.

¹² Por el cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional para los empleados públicos docentes de las universidades estatales u oficiales del orden departamental, municipal y distrital.

experiencia calificada. Finalmente, el Decreto 1279 de 2002¹³ reformó los decretos anteriores, e incluyó dos factores adicionales para la asignación y modificación de puntos salariales de docentes: las actividades de dirección académico-administrativas¹⁴ y el desempeño destacado del docente en las labores de docencia y extensión. Además, incrementó las asignaciones sobre los factores de valoración existentes e hizo que la productividad académica fuera base constitutiva del salario.

Por otra parte, las sentencias C-006 de 1996 y C-401 de 1998 de la Corte Constitucional, declararon parcialmente inexequibles los artículos 73 y 74 de la Ley 30 de 1992, otorgando igualdad de trato en las prestaciones sociales de los profesores ocasionales, de hora cátedra y supernumerarios administrativos. Así pues, las universidades se vieron obligadas a reconocer a este grupo de empleados las mismas prestaciones sociales y los parafiscales correspondientes que a los empleados públicos de carrera, lo cual incrementó la carga prestacional.

En años recientes, el Gobierno nacional y los entes territoriales han materializado mecanismos complementarios de financiamiento que atienden necesidades de las IES públicas. Por ejemplo, se ha aprobado la creación de estampillas pro universidad, que son contribuciones parafiscales con destinación específica para el fortalecimiento de las IES. En este campo, la estampilla con mayor contribución para el sistema de educación superior público es la estampilla *Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia*¹⁵ cuyo recaudo debe ser destinado prioritariamente a la construcción, adecuación y modernización de la infraestructura universitaria, además de la dotación, modernización tecnológica, apoyo a la investigación, apoyo a programas de bienestar estudiantil, subsidios estudiantiles y desarrollo de nuevos campus universitarios de las universidades estatales del país¹⁶.

Otro mecanismo complementario de financiamiento es el recurso adicional que reciben las universidades públicas desde el 2009 por reconocimiento al descuento de votaciones que las universidades otorgan a sus estudiantes de pregrado y postgrado como estímulos

¹³ Por el cual se establece el régimen salarial y prestacional de los docentes de las universidades estatales.

¹⁴ Por ejemplo, rector, vicerrector, secretario general o director administrativo general.

¹⁵ Creada por la Ley 1697 de 2013

¹⁶ Artículo 4 de la Ley 1697 de 2013.

electorales. Esto, de acuerdo con lo dispuesto en las leyes 403 de 1997¹⁷ y 815 de 2003¹⁸.

En la misma línea, con la reforma tributaria de 2012 se creó el Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE)¹⁹, según el cual el 40 % de un punto de la tarifa sería destinado para el desarrollo de proyectos de inversión de las IES públicas²⁰. En las vigencias 2013 y 2014, estos recursos se invirtieron en infraestructura física y tecnológica y creación o adecuación de programas académicos. Posteriormente, con el Decreto 1246 de 2015²¹, se ampliaron las líneas de inversión en infraestructura física y tecnológica, creación o adecuación de programas académicos, investigación, permanencia estudiantil, cualificación docente y estrategias de regionalización en programas de alta calidad. El mismo decreto reglamentó que los recursos serían entregados a través de la formulación de planes de fomento a la calidad (PFC), herramientas de planeación que definen los proyectos, indicadores, metas e instrumentos de seguimiento y control a la ejecución del plan, que permitan mejorar las condiciones de calidad de las IES públicas de acuerdo con sus planes de desarrollo institucionales.

De manera paralela, en el año 2012, se inició un diálogo nacional por la educación superior en el que se recorrió el país con el ánimo de escuchar de manera organizada, crítica y constructiva, las expectativas y propuestas de mandatarios locales, los secretarios de educación, los rectores, los estudiantes, los profesores, los investigadores, los académicos, los empresarios, los padres de familia y, desde luego, las comunidades. Este diálogo se reflejó en la construcción de la propuesta de política educativa con una visión compartida y de objetivos comunes para la educación superior hasta el año 2034. El

¹⁷ Por la cual se establecen estímulos para los sufragantes.

¹⁸ Por la cual se aclara la Ley 403 de 1997 y se establecen nuevos estímulos al sufragante.

¹⁹ Creado por la Ley 1607 de 2012 y derogado por la Ley 1819 de 2016.

²⁰ De esta forma, el Ministerio de Educación Nacional realizó transferencias de recursos CREE anualmente a 62 IES públicas. De conformidad con lo establecido en el Decreto 2564 de 2015, los recursos provenientes del CREE destinados a las instituciones de educación superior oficiales se distribuían así: Un 75% para un primer grupo conformado por las universidades oficiales y el 25% restante para un segundo grupo compuesto por las instituciones de educación superior con carácter de colegios mayores, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, e instituciones técnicas profesionales.

²¹ Por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación para reglamentar los criterios para la asignación y distribución de los recursos para financiar las instituciones de educación superior públicas de que trata el artículo 24 de la Ley 1607 de 2012, modificado por el artículo 72 de la Ley 1739 de 2014, para el periodo gravable 2015, y se deroga una sección en el Decreto 1068 de 2015.

Ministerio de Educación Nacional y el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) entregaron un documento en el que se plasman los acuerdos y metas establecidos en diez ejes estratégicos. Estos se enmarcan en el Acuerdo por lo Superior 2034, propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz, que contiene una propuesta de hoja de ruta para construir con las entidades técnicas estatales y privadas el plan estratégico que Colombia debería seguir en cuanto a educación superior en los próximos cinco gobiernos (2014–2034).

Dentro de esta propuesta se establece la sostenibilidad financiera como uno de los ejes estratégicos en el que se busca fortalecer el gasto público para atender la demanda creciente, la inclusión social, la calidad, y la pertinencia de la educación superior (CESU, 2014). Específicamente, se propone establecer un nuevo modelo de financiación del sistema de educación superior, donde concurren nuevas fuentes de financiación que aseguren la sostenibilidad del sistema, que tengan coherencia con las metas de desarrollo, cobertura, permanencia, calidad, pertinencia y desempeño institucional de cada una de las IES.

Teniendo en cuenta los retos definidos en el Acuerdo por lo Superior 2034, el Gobierno nacional en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014–2018 *Todos por un nuevo país* propone que, para 2025, Colombia sea el país más educado en América Latina. Para lograr este objetivo, plantea la necesidad de aumentar para el 2018 la cobertura bruta²² en educación superior a 57 % y lograr una tasa de cobertura de alta calidad²³ de 20 %. Además, como parte de los compromisos del país con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se propone lograr una tasa de cobertura bruta en educación superior de 75 % en 2025 y de 80 % en 2030.

A diciembre de 2016, según datos del SNIES, la tasa de cobertura bruta en educación superior en el país fue de 51,52 %. Para alcanzar las metas propuestas es indispensable realizar importantes esfuerzos financieros que permitan mejorar las inversiones en recursos físicos y humanos. En este aspecto, el PND 2014–2018 reconoce la necesidad

²² Este indicador muestra la relación entre los alumnos matriculados en el nivel de pregrado y la población entre 17 y 21 años, por tanto, mide la participación de los jóvenes y adultos que se encuentran efectivamente cursando un programa de educación superior.

²³ Este indicador muestra la relación entre los alumnos matriculados en IES y programas de pregrado acreditados.

de recursos que permitan realizar inversiones en infraestructura, formación de docentes en los niveles de maestría y doctorado, además de generar mecanismos para garantizar flujos estables de recursos en el tiempo.

Finalmente, la Ley 1819 de 2016²⁴ derogó el recaudo del impuesto CREE y le otorga competencias al Ministerio de Educación Nacional para reglamentar la destinación de fuentes de recursos con base en las necesidades del sistema de educación superior. Según la mencionada ley, se destinarán 0,5 puntos del recaudo del Impuesto de Valor Agregado a la financiación de la educación, de los cuales 40 % irán a la educación superior pública. Del recaudo del impuesto de renta, 0,6 puntos se destinarán a financiar el mejoramiento de la calidad de la educación en IES públicas. Por último, el recaudo del impuesto sobre el 20 % de los beneficios netos o excedentes de las entidades previstas en la legislación cooperativa se destinará a la financiación de la educación superior pública. Como resultado, en el año 2017 se entregaron recursos adicionales para funcionamiento de las IES públicas por el orden de 186 mil millones de pesos²⁵, que representan el crecimiento del IPC para 2016 (5,75 %) más un aporte adicional de 6 % (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2018). Este es el mayor incremento real en recursos de funcionamiento desde que tiene vigencia la Ley 30 de 1992.

A pesar de los importantes esfuerzos del Gobierno nacional para fortalecer los presupuestos de las IES públicas, el aumento de la tasa bruta de cobertura y el mejoramiento de las condiciones de calidad generan necesidades de inversión muy elevadas para estas instituciones, que los ingresos propios por matrículas y transferencias no logran cubrir. Para lograr los fines sociales y educativos de forma equilibrada, se hace necesario desarrollar estrategias enfocadas a mejorar la financiación del sistema, sin dejar de lado las particularidades de cada una de las IES que lo componen. Por tanto, estas estrategias deben estar enmarcadas en una política pública que promueva la eficiencia financiera de las IES en el mediano y largo plazo.

²⁴ Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.

²⁵ Decreto 1238 del 19 de Julio de 2017, por el cual se liquida la Ley 1837 de 2017.

3. DIAGNÓSTICO

La sostenibilidad financiera de las IES es un aspecto fundamental para la construcción de la política pública de acceso, pertinencia y calidad de la educación superior en el país. Específicamente, para el sistema de educación superior público, la sostenibilidad financiera es el pilar que permite plantear metas alcanzables y acordes a las apuestas del país en términos de educación superior. Para ello se requiere identificar las principales problemáticas que la ponen en riesgo. Esto asegura que la política pública sea robusta desde las estrategias de fortalecimiento a la oferta y promueva una transformación del modelo de financiación en el largo plazo.

De acuerdo con lo anterior, se ha identificado una problemática principal que la política pública debe atender para alcanzar las metas propuestas en términos de calidad y cobertura y promover al mismo tiempo una mejor financiación del sistema. Bajo el actual esquema de financiación, las IES oficiales no podrían seguir contribuyendo en la misma proporción a las metas propuestas por falta de recursos, principalmente debido a que sus costos se continuarán incrementando, entre otras cosas, ante la necesidad de ampliar la planta profesoral con docentes de alta calidad, dado el esquema salarial docente vigente. Finalmente, se encontró también un problema sustancial en cuanto a la información financiera que las instituciones proveen al Ministerio de Educación Nacional. Ambas problemáticas se describen a continuación.

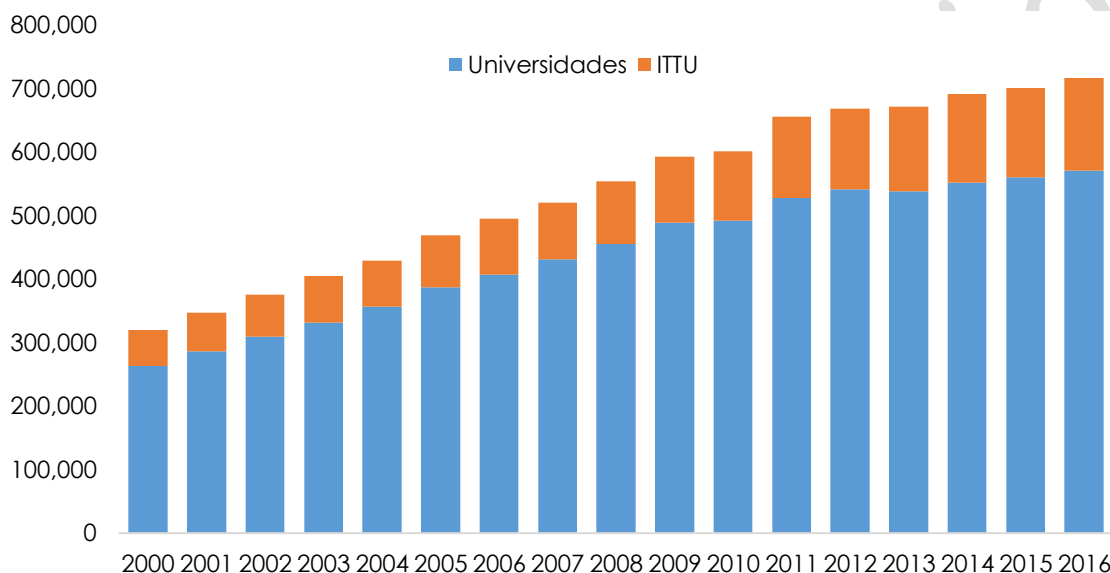
3.1. Insuficiencia de recursos para cumplir con las metas de cobertura y calidad en educación superior

La evolución de las dinámicas educativas ha demandado a las IES adoptar y desarrollar nuevas tecnologías, fomentar el uso de nuevas prácticas pedagógicas, hacer más eficientes los procesos administrativos y financieros, y contar con un personal con un perfil diferente a los utilizados en 1992, año de expedición de la Ley 30 (SUE, 2012). Esta serie de transformaciones, sumado al crecimiento del número de estudiantes y a la creación de nuevos programas académicos, han provocado que las IES sean entidades de mayor complejidad.

Al analizar la evolución del número de estudiantes matriculados en el sistema de educación superior público en pregrado, desde 2000 se evidencia un crecimiento constante guiado por las metas de ampliación de cobertura del Gobierno nacional (Gráfico 1). El sistema (universidades e ITTU) pasó de tener 319.603 estudiantes en el año 2000 a

716.755 estudiantes en el año 2016, lo cual implica un crecimiento de 124 % en 16 años. En términos de tasas de cobertura, el país ha mejorado sustancialmente dicho indicador, superando incluso la duplicación de la misma, al pasar de 23,4 % en 2000 a 51,5 % en 2016, según datos del SNIES.

Gráfico 1. Número total de estudiantes matriculados en el sistema de educación superior público en pregrado en el periodo 2000–2016



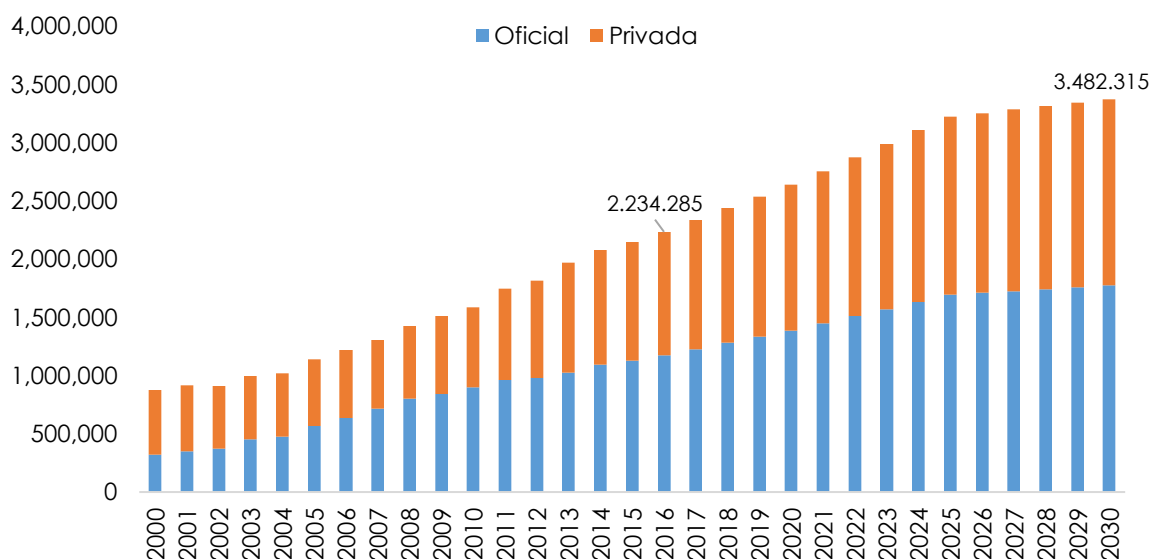
Fuente: SNIES, Ministerio de Educación Nacional.

La ampliación de cobertura ha requerido un aumento en la inversión en infraestructura, bibliotecas, docentes y personal administrativo (Sánchez & Márquez, 2011), además de incorporar tecnologías de la información y las comunicaciones, que constituyen nuevos activos que refuerzan el desarrollo de las actividades institucionales que deben sostenerse en el tiempo, traduciéndose en mayores costos de funcionamiento. Sin embargo, de acuerdo con el Informe de Educación Superior en Iberoamérica (Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) – Universia, 2011), la participación estatal en la oferta de educación superior se ha reducido desde 2010. En ese año, el sistema estatal asumió el 55,38 % de la

matrícula nacional, y según datos del SNIES, para el año 2016, esta proporción de matrícula se redujo a 49,89 %²⁶.

Según proyecciones del Ministerio de Educación Nacional²⁷, para cumplir las metas en 2030 deberán estar matriculados 3.482.315 estudiantes en programas de pregrado en educación superior, 52,5 % de los cuales entrarán a instituciones públicas, incluyendo al SENA (Gráfico 2). Sin incluir al SENA, las IES públicas deberán entonces estar en condiciones de recibir en sus instalaciones a 1.090.933 estudiantes, lo cual representa un crecimiento de 60,9 % frente a los 678.244 estudiantes matriculados en 2016²⁸.

Gráfico 2. Proyecciones de matrícula a 2030



Fuente: Ministerio de Educación Nacional, 2018.

²⁶ Cálculos realizados a partir del SNIES, teniendo en cuenta la matrícula en programas técnicos y tecnológicos del SENA y de las IES de régimen especial.

²⁷ El número de estudiantes matriculados durante 2017-2025 se estimó utilizando las proyecciones de población realizadas por el DANE con base en el Censo Poblacional de 2005 hasta el año 2020 y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por medio del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) para el periodo 2021-2025. Se asume una tasa de cobertura con un crecimiento estable de 2,86 % anual.

²⁸ Las IES públicas hacen referencia a las 62 Instituciones de Educación Superior estatales u oficiales que están adscritas al Ministerio de Educación Nacional. Para el panorama de alcance de meta de 80% de cobertura en educación superior se asume que el número de estudiantes matriculados en estas instituciones crece como crece todo el sistema de educación.

Ahora bien, los mecanismos de financiamiento de las IES públicas en Colombia se fundamentan en la Ley 30 de 1992. De esta manera, el artículo 86 establece que los ingresos de las universidades están constituidos por tres fuentes: (i) los aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, (ii) los aportes de los entes territoriales, y (iii) los recursos y rentas propias de cada institución. Adicionalmente, las universidades reciben recursos por crecimiento económico conforme a lo establecido en el artículo 87 de la Ley 30 de 1992 (Gráfico 3). Dicha ley establece que tanto las transferencias de la nación como de los entes territoriales deben crecer de manera anual con el IPC, teniendo como referente el presupuesto de rentas y gastos que las universidades reportaron en 1993, atando la distribución a la estructura de costos de las universidades para ese año. Esto implica que no existen incentivos a que las universidades públicas mejoren la eficiencia en el uso de sus recursos, puesto que las asignaciones anuales no dependen de indicadores de resultado, salvo el recurso que se transfiere por artículo 87 de la citada ley.

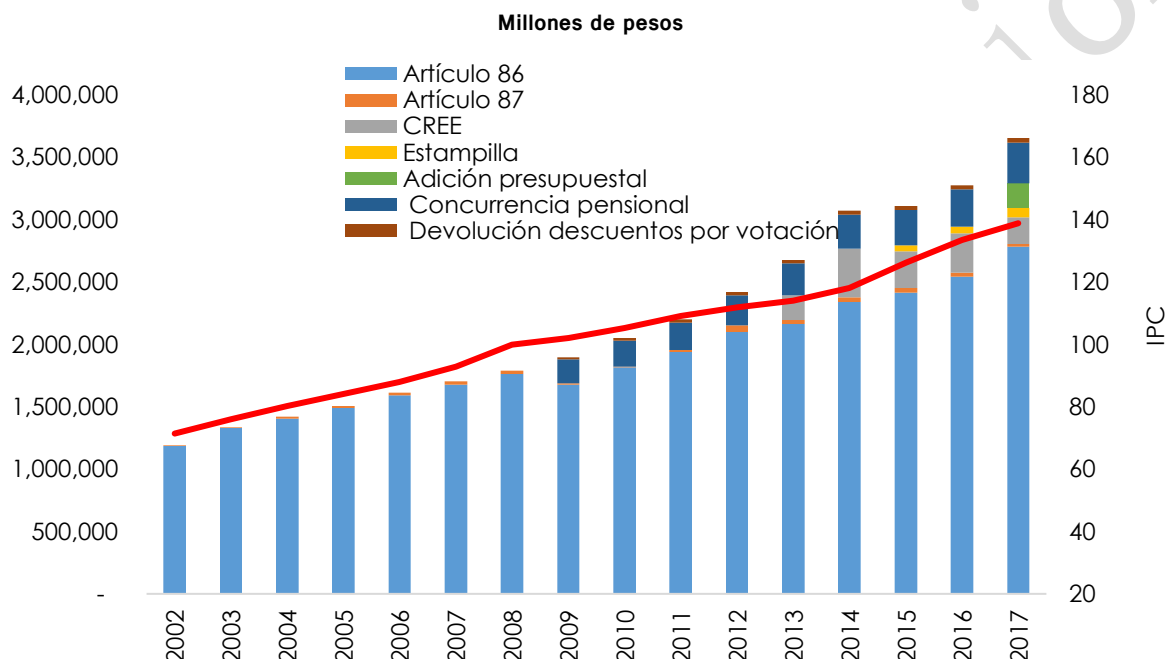
Los aportes del presupuesto nacional y de los entes territoriales se destinan, por una parte, a funcionamiento de la institución y, por otra, a inversión en el cumplimiento de las metas nacionales de ampliación de cobertura y acceso a educación superior de calidad. Los recursos se entregan en forma de partida global, sin destinación específica más allá de funcionamiento o inversión, y son las IES, en uso de su autonomía, quienes los distribuyen de acuerdo con sus necesidades. Si bien todas las universidades públicas reciben aportes por funcionamiento, solamente las universidades de carácter nacional²⁹ reciben recursos por inversión a través del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, equivalentes a 75.840 millones de pesos en 2017.

Con el fin de alcanzar las metas en términos de cobertura, pertinencia y calidad, el Gobierno nacional ha creado nuevas fuentes para mejorar los aportes a inversión de

²⁹ Las universidades de carácter nacional son 16: Universidad Nacional de Colombia, Universidad del Cauca, Universidad Pedagógica Nacional, Universidad de Caldas, Universidad Técnica y Pedagógica de Colombia, Universidad de Córdoba, Universidad Tecnológica del Chocó, Universidad de los Llanos Orientales, Universidad Tecnológica de Pereira, Universidad Popular del Cesar, Universidad Surcolombiana de Neiva, Universidad de la Amazonia, Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, Universidad del Pacífico, Universidad Militar Nueva Granada y Universidad Abierta y a Distancia.

las IES públicas. Dentro de estas fuentes se tiene la destinación específica a educación superior de 40 % de un punto porcentual del recaudo del CREE³⁰, así como la aprobación en 2013 de la estampilla *Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia*³¹. El flujo de estos recursos permitió superar el límite del crecimiento de las transferencias de la nación impuesto por la Ley 30 de 1992 (Gráfico 3).

Gráfico 3. Transferencias de la nación a las IES públicas en el periodo 2002-2017



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2018).

Sin embargo, con la derogación del CREE en 2016 se originó un riesgo importante en la continuidad de las políticas de inversión en las IES públicas que ha fomentado el Gobierno nacional en los últimos años. Esto es especialmente preocupante dadas las metas que tiene el Gobierno nacional para este cuatrienio en cuanto a mejoramiento de la calidad. A través de la destinación de los recursos del impuesto CREE para fortalecer los proyectos de inversión en las IES públicas se buscó contribuir al mejoramiento de las condiciones de calidad en dichas instituciones. Las inversiones se materializaron por medio

³⁰ Si bien el CREE fue derogado por la Ley 1819 del 2016, a 2017 se cuenta con un saldo de 215.453 millones que corresponde al recaudo de 2016.

³¹ Los recursos provenientes de CREE se transfieren a todas las IES públicas del país, mientras que los de estampillas están restringidos a universidades (nacionales y territoriales).

de PFC como herramientas de planeación en las que se definieron proyectos, indicadores, metas e instrumentos de seguimiento y control a su ejecución. Asimismo, los PFC identificaron líneas de inversión generales que hicieron viable el mejoramiento continuo de las condiciones de calidad, y que se centraron no solamente en estrategias de bienestar universitario que fomentan la permanencia de los estudiantes, sino en fortalecer los grupos de investigación, mejorar la cualificación docente, y construir, adecuar y dotar la infraestructura física y tecnológica, inversiones que están asociadas a una mayor permanencia estudiantil (Ministerio de Educación Nacional, 2015).

El desarrollo de estrategias para la promoción de la permanencia y graduación estudiantil se realizan desde dos enfoques: uno integral a través de la implementación de un modelo de gestión de la permanencia y la graduación efectiva de los estudiantes; y un segundo enfoque preventivo que busca reorientar los esfuerzos hacia la generación de estrategias más allá de actividades asistencialistas o de retención estudiantil. Este último enfoque indica que se deben consolidar políticas y estrategias institucionales con el objetivo de mejorar la calidad de los procesos educativos y el éxito estudiantil, y así promover en los estudiantes el deseo de permanecer en el sistema de educación superior. Las acciones de este tipo incluyen programas de salud integral, cultura, y deportes, promoción socioeconómica, así como de mejoramientos en la calidad.

Las estrategias de permanencia estudiantil son implementadas por las direcciones de bienestar de las IES o dependencias que hagan sus veces, quienes definen el tipo de estrategias de acuerdo con una evaluación de los principales factores de riesgo de la población estudiantil. Estas estrategias se han fortalecido con ayuda de recursos del Gobierno nacional, que en 2015 totalizaron 20.317 millones de pesos y se incrementaron en 2016 a 25.748 millones de pesos.

En cuanto al mejoramiento de las condiciones de calidad influye positivamente el fortalecimiento de la investigación, pues contribuye al avance de la ciencia, tecnología e innovación para potencializar acciones que permitan fomentar la creación de una cultura científica en el país, generación de nuevos conocimientos, saberes aplicados e innovación. Todo esto implica contar con individuos capaces de innovar y hacer uso de nuevas herramientas que impulsen la productividad y la competitividad del país. En esta línea, el Ministerio de Educación Nacional, en el marco de los PFC, apoyó el fortalecimiento y creación de grupos de investigación pertenecientes a las IES públicas que estén reconocidos

y clasificados en Colciencias. Para esto se destinaron 21.768 millones de pesos en 2015 y 22.657 millones de pesos en el año 2016.

En adición, para fomentar la educación superior de calidad es de vital importancia contar con una planta profesoral altamente cualificada, puesto que esto influye directamente en mejoras en los procesos de enseñanza y aprendizaje de los estudiantes, impactando positivamente su retención, graduación y empleabilidad futura (Rodríguez, 2014). También ayuda a fortalecer la generación, transferencia, apropiación y aplicación de conocimiento, y contribuye a mejorar las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación por medio de la investigación. Para ello se han desarrollado inversiones en mejorar la cualificación de los docentes que ascienden a 24.671 millones de pesos en el año 2015 y 19.416 millones de pesos en el año 2016, recursos que provinieron del CREE.

Finalmente, la calidad en la educación superior necesita de inversión en infraestructura física y tecnológica que esté acorde con los requerimientos del creciente número de estudiantes y a la transformación de los modelos de enseñanza e investigación que exigen más aulas, laboratorios, bibliotecas, salas de cómputo, espacios deportivos y culturales, así como la dotación apropiada de estos espacios (Ministerio de Educación Nacional, 2012). Además, se necesita atender a los requerimientos legales como el cumplimiento de las normas de sismo-resistencia de las estructuras y de accesibilidad para personas con discapacidad³². Por medio de los PFC se han invertido recursos por valor de 213.041 millones de pesos en 2015 y 252.176 millones de pesos en el año 2016.

Por otra parte, las metas del Gobierno nacional en términos de cobertura y calidad hacen necesaria una planta docente más amplia y con niveles de formación más altos. Además de beneficiar a los estudiantes, un profesorado mejor capacitado ayuda a fortalecer las competencias de los docentes en la generación, transferencia, apropiación y aplicación de conocimiento, con el fin de contribuir a mejorar las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación por medio de la investigación (Ministerio de Educación Nacional, 2016).

³² Las normatividades son el reglamento colombiano de construcción Sismo-resistente NSR-10 y las normas técnicas colombianas de accesibilidad NTC. 4142 de 1997, NTC. 4349 de 1998, NTC. 4145 de 1998, NTC. 4143 de 1998.

Según información consignada en el SNIES, entre 2007 y 2016 el número total de profesores equivalentes a tiempo completo (ETC)³³ en las IES públicas pasó de 17.502 a 30.086 (Tabla 1), incrementándose en casi un 72 %. Al desagregarlos por nivel de formación, el número de profesores ETC con maestría o doctorado pasó de 8.238 en el año 2007 a 14.951 en 2016, lo cual corresponde a un incremento de 81,5 %.

Tabla 1. Profesores por nivel de formación en equivalente a tiempo completo (ETC) 2007–2016

Año	Profesores con doctorado ETC		Profesores con maestría ETC		Profesores con otro nivel de formación ETC ^(a)		Total profesores ETC
	Número	Participación	Número	Participación	Número	Participación	
2007	2.247	12,84	5.991	34,23	9.264	52,93	17.502
2008	2.525	11,73	7.240	33,64	11.758	54,63	21.523
2009	2.661	12,90	6.791	32,93	11.173	54,17	20.625
2010	2.680	11,77	7.409	32,53	12.685	55,70	22.774
2011	2.849	10,95	7.603	29,22	15.570	59,83	26.022
2012	2.836	11,63	7.671	31,44	13.889	56,93	24.396
2013	3.061	12,45	7.992	32,50	13.534	55,05	24.587
2014	3.805	11,82	10.255	31,85	18.135	56,33	32.195
2015	3.875	11,37	10.161	29,82	20.042	58,81	34.078
2016	4.201	13,96	10.751	35,73	15.135	50,30	30.086

Fuente: SNIES, Ministerio de Educación Nacional.

Nota: ^(a) Incluye docentes cuya calificación máxima es especialización técnico profesional, especialización universitaria, pregrado, formación técnica profesional, y tecnológica.

Este incremento en el número de docentes y en su cualificación ha generado un crecimiento progresivo en los gastos de nómina, no solo por la necesidad de aumentar los salarios ante el mayor nivel académico, sino principalmente, por la forma en que está establecido el régimen salarial y prestacional de los docentes en las universidades estatales. Este está definido por el Decreto 1279 de 2002, que se aplica a quienes se vinculan por concurso como empleados públicos docentes, o reingresen a la carrera docente.

Este sistema salarial es del tipo semivariable; es decir, está compuesto por un componente fijo, que es un sueldo inicial correspondiente a la formación académica del docente, su categoría en el escalafón profesoral y su experiencia calificada, y un componente

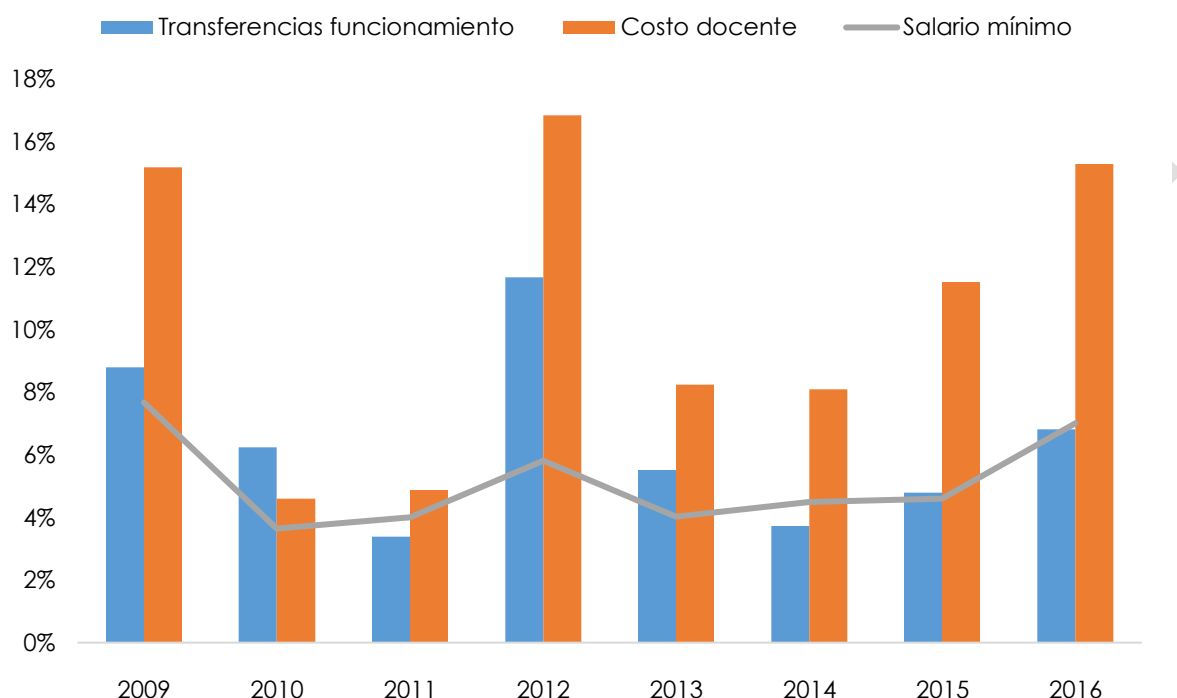
³³ Este indicador es calculado por el Ministerio de Educación Nacional para expresar el tiempo de dedicación promedio de cada tipo de profesor por tiempo de dedicación. De esta forma, el indicador contempla la siguiente regla de cálculo: equivalente a tiempo completo = (profesores tiempo completo*1) + (profesores medio tiempo*0.5) + (profesores hora cátedra*0.25).

de incentivos, que otorga puntos atados al desempeño sobresaliente en funciones de docencia y extensión, el cumplimiento de labores académico-administrativas y la productividad académica del profesor. El incentivo, además de variable, no tiene límite en su crecimiento y los puntos obtenidos por cualquiera de los factores consagrados en el sistema se acumulan a lo largo de la historia laboral convirtiéndose en salario básico (Rhenals, Agudelo, Pérez, Correa, & Tobón, 2014). Este régimen salarial y prestacional aplica para los profesores de dedicación exclusiva, tiempo completo y medio tiempo que están amparados por el régimen especial previsto en el artículo 72 de la Ley 30 de 1992.

De esta forma, los gastos de una universidad en personal docente no solamente crecen por el incremento en la planta y la formación de los profesores, sino también por la forma en que el componente de incentivos se convierte en salario base.

De acuerdo con un estudio realizado por la Universidad de Antioquia (Rhenals, Agudelo, Pérez, Correa, & Tobón, 2014), los salarios de los docentes que se rigen por el Decreto 1279 de 2002, crecieron, en promedio, tres puntos porcentuales por encima del IPC durante el periodo 2003-2013, y se identificó que uno de los factores determinantes en el crecimiento de la asignación salarial es el incremento en los puntos otorgados por productividad académica. Lo anterior afecta la situación financiera de las universidades oficiales puesto que los crecimientos de la nómina docente superan el crecimiento de las transferencias por funcionamiento de la nación (Gráfico 4).

Gráfico 4. Crecimiento de transferencias por funcionamiento y crecimiento del gasto docente en el periodo 2009–2016



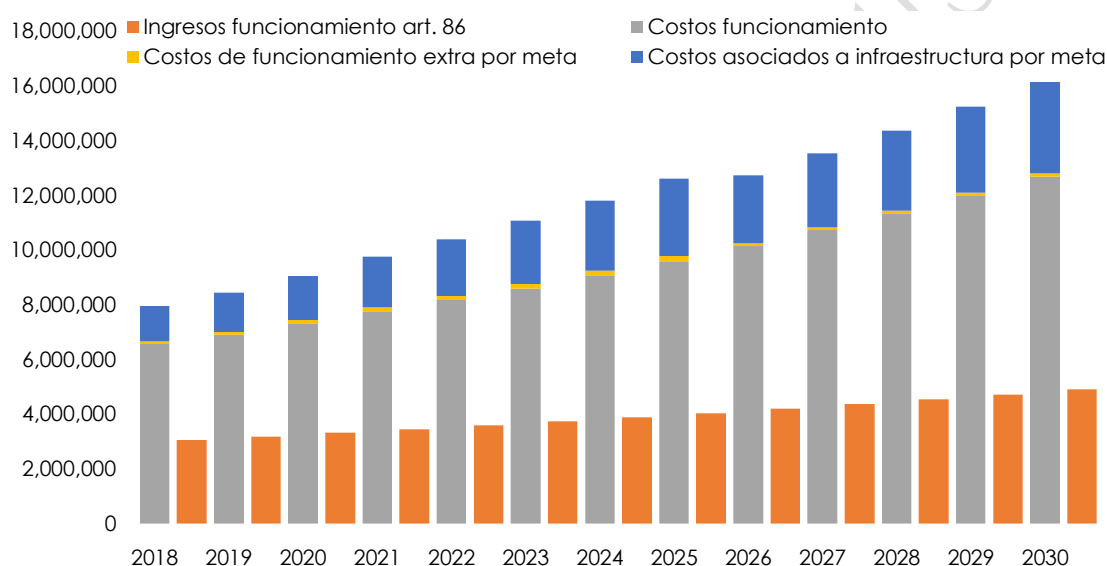
Fuente: Sistema Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública (CHIP) y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En el caso de las universidades privadas, el escalafón docente establece categorías para clasificar a los profesores de planta, de acuerdo con sus títulos académicos, su experiencia académica y profesional, su producción científica, académica o artística y el tiempo de su vinculación a la universidad. Para pertenecer a una categoría específica, cada docente debe cumplir unos requisitos mínimos en cada una de estas dimensiones, por los cuales tendrán remuneraciones diferenciadas que intentan respetar la jerarquía del escalafón docente. Es importante resaltar que la productividad científica, académica o artística desarrollada en el tiempo de su vinculación no hace parte constitutiva del salario, sino se remunera por medio de bonificaciones por una sola vez.

De acuerdo con lo mencionado en esta sección y al hacer un análisis de las transferencias de la nación (una de las tres fuentes que define la Ley 30 de 1992 para el financiamiento de las universidades oficiales, siendo las transferencias de los entes territoriales y sus recursos propios las otras dos fuentes que complementan el financiamiento

del sistema), con el fin de cumplir las metas en cobertura y calidad propuestas por el Gobierno, será necesario hacer una serie de inversiones para permitir el acceso a estos nuevos estudiantes y continuar con la estrategia de mejora de la calidad. Según cálculos del Ministerio de Educación Nacional, solamente para cumplir la meta se incurrirían en costos adicionales por más de 1,5 billones de pesos entre 2018 y 2030. A esto debe sumársele los costos por inversión en infraestructura, que superarían los 30 billones de pesos durante el mismo periodo, además del crecimiento anual de los costos de funcionamiento de las IES³⁴ (Gráfico 5).

Gráfico 5. Proyecciones de ingresos y costos a 2030



Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2018).

La falta de financiamiento de la educación superior puede convertirse en un problema estructural cuando se consideran metas de cobertura y calidad, como el aumento de la tasa bruta de cobertura y el incremento de profesores con doctorado, pues estas metas generan inversiones muy elevadas para las IES públicas, que los ingresos propios por matrículas y transferencias de la nación no logran cubrir. Para lograr los fines sociales y educativos de forma equilibrada, se requiere contar con una adecuada financiación, de

³⁴ Proyectados utilizando como base los costos reportados por las IES en el SNIES financiero a 2016, con un crecimiento basado en el incremento del Índice de Costos de la Educación Superior del DANE.

manera que se garanticen los medios para brindar una educación de calidad y relevancia social.

3.2. La información financiera reportada por las IES es inconsistente e incompleta

Con la Ley 1740 de 2014³⁵, la facultad de ejercer funciones de inspección y vigilancia sobre las IES del país la adquiere el Ministerio de Educación Nacional, con el fin de garantizar la continuidad y la calidad del servicio de educación superior. Estas funciones incluyen la inspección de los reportes de información financiera de las IES, dentro de sus visitas de medición del riesgo. Con la reglamentación del Plan Único de Cuentas para las IES por parte de la Contaduría General de la Nación en 2015³⁶ y la modificación del SNIES financiero en 2017, las IES reportan su información financiera todos los años en ambos sistemas.

Sin embargo, en la actualidad el Ministerio de Educación Nacional no cuenta con los medios para hacer una revisión exhaustiva de la información reportada por las IES ni realizar las auditorías pertinentes. Esto genera que la información del SNIES financiero del Ministerio de Educación Nacional no necesariamente coincida con la información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en sus sistemas de información³⁷, tanto de gastos como de transferencias. Para ejemplificar el problema, se analizó la información que entrega el grupo dedicado a educación de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en lo que respecta a los aportes de la nación a las IES públicas contra lo reportado por las IES tanto en el SNIES financiero como en el Sistema Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública (CHIP) (Tabla 2). Se observa que para ningún año la información es consistente entre sistemas, lo cual muestra que existen deficiencias en el reporte de la misma o definiciones diferentes que afectan la comparabilidad entre sistemas.

Tabla 2. Transferencias de la nación según sistemas de información

Millones de pesos

³⁵ Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 67 y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la Constitución Política, se regula la inspección y vigilancia de la educación superior, se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

³⁶ Resolución 643 de 2015.

³⁷ Tanto el sistema CHIP como la información del Plan Único de Cuentas de la Contaduría General de la Nación.

Año	Información reportada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ^(a)		
	SNIES financiero	CHIP	
2010	2.238.915	2.556.111	2.086.070
2011	2.244.836	2.375.696	2.166.058
2012	2.497.429	2.849.870	2.393.549
2013	2.830.627	3.362.617	2.479.673
2014	3.073.146	3.620.485	2.653.639
2015	3.149.102	3.684.527	2.858.834
2016	3.368.146	3.527.571	3.269.173

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, SNIES financiero y CHIP.

Nota: (a) Información reportada por la Dirección de Presupuesto.

Las diferencias encontradas afectan no solo la información de transferencias de la nación sino otros rubros como costos de las IES públicas e ingresos por recursos propios³⁸. Esto tiene una serie de consecuencias sobre la transparencia en el uso de los recursos públicos y para la formulación de políticas públicas.

En el caso específico de este documento, estas limitaciones en la información pueden generar algunas imprecisiones en los números referenciados en términos de gastos de las IES públicas, si bien en todo caso se hace claridad sobre la fuente de la cual se están obteniendo los datos. Vale la pena aclarar que, en ningún caso estas inconsistencias en la información afectan la caracterización de las problemáticas que se identifican en el diagnóstico ni las soluciones especificadas en las propuestas de política. En todos los casos se hizo un análisis exhaustivo de la información proveniente de las diferentes fuentes y se puede confirmar que las tendencias se cumplen, pese a las imprecisiones encontradas.

4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

4.1. Objetivo general

Mejorar las condiciones de financiación de las IES públicas hasta el año 2030, de modo que contribuyan a alcanzar las metas trazadas por el Gobierno nacional en términos de cobertura y calidad de la educación superior.

³⁸ Se decidió no mostrar estas inconsistencias ya que no es posible definir un valor contra el cual se pueda hacer la comparación para rubros diferentes a transferencias de la nación.

4.2. Objetivos específicos

OE 1. Flexibilizar los ingresos y controlar el alto crecimiento de costos de las IES públicas para contribuir al cumplimiento de metas en educación superior.

OE 2. Mejorar el reporte de la información financiera por parte de las IES.

4.3. Plan de acción

A continuación, se describen las estrategias que se implementarán para alcanzar los objetivos específicos. El detalle de las acciones aquí expuestas se puede consultar en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) (Anexo A), donde se establecen las entidades responsables de cada acción, los periodos de ejecución de las mismas, los recursos necesarios para llevarlas a cabo, y la importancia de cada acción para el cumplimiento del objetivo general de la política de sostenibilidad financiera de las IES públicas.

4.3.1. Flexibilizar los ingresos y controlar el alto crecimiento de costos de las IES públicas para contribuir al cumplimiento de metas en educación superior

Para responder a la insuficiencia de recursos ante los retos futuros de las IES públicas, se propone incrementar la entrega de recursos vía transferencias de la nación y así fortalecer las partidas de funcionamiento de las IES públicas. Esto debería permitirles gestionar de mejor forma la financiación de sus necesidades.

Por tanto, el Ministerio de Educación Nacional presentará una propuesta de proyecto de ley con el cual se reforman los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, con el fin de ampliar la asignación de recursos a las IES que no han recibido recursos de la nación, asignar recursos que permitan el cumplimiento de las metas de país en cobertura, y de responder a la estructura actual de ingresos y gastos de las IES públicas. Este borrador deberá estar listo antes de finalizar la vigencia 2018.

Para la reformulación del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, el Ministerio de Educación Nacional modificará la forma de distribuir recursos entre las IES públicas, haciendo un especial énfasis en la necesidad de que las instituciones entreguen un reporte de lo logrado con los recursos entregados, buscando a futuro una transición hacia un sistema de distribución definido por resultados. El modelo a partir del cual se distribuirán las transferencias será definido por el Ministerio de Educación Nacional, integrando criterios

de sostenibilidad, equidad y eficiencia. Esto permitirá una asignación de recursos que potencialice el desarrollo de la educación superior en el país.

Para la reformulación del artículo 87 de la mencionada ley, el Ministerio de Educación Nacional definirá un nuevo modelo que asegure un incremento de la participación de este monto dentro del total transferido. Estos recursos serán destinados en su totalidad para inversión, y estarán orientados específicamente a financiar estrategias de permanencia estudiantil, formación del recurso docente, fortalecimiento de la capacidad de investigación e innovación, y construcción, dotación y adecuación de infraestructura física y tecnológica. Para acceder a estos recursos, cada una de las IES públicas deberá presentar anualmente ante el Ministerio de Educación Nacional un plan de inversiones que esté acorde a los planes de desarrollo institucional vigentes, a través de su Consejo Directivo o Superior, según sea el caso.

Por otro lado, en el 2019 el Ministerio de Educación Nacional establecerá un mecanismo de bolsa de recursos concursable dedicado a financiar inversiones que busquen el mejoramiento de condiciones de calidad de las IES públicas, sujeto a los recursos adicionales disponibles en cada vigencia, obtenidos tanto de recursos del presupuesto nacional, como de presupuestos territoriales, recursos privados, regalías, o de cooperación internacional. Esta bolsa será creada basada en los recursos de fomento para la educación superior.

En el marco de esta acción, con el fin de distribuir los recursos de esta bolsa, cada año el Ministerio de Educación Nacional deberá abrir una convocatoria anual entre las IES públicas, las cuales deberán entregar una propuesta inscrita dentro de las condiciones acordadas dentro de la convocatoria. El ministerio deberá definir los reglamentos de funcionamiento de la bolsa y su modelo de distribución en un término no mayor a 1 año a partir de la aprobación del presente documento CONPES, para que este empiece a funcionar a partir de 2019.

Por otro lado, con el fin de mantener el mecanismo, es importante ampliar sus fuentes de financiación más allá de los recursos presupuestales que puedan existir cada año para este tema. Para esto, el Ministerio de Educación Nacional elaborará un estudio de potenciales fuentes alternativas de recursos, el cual debe estar completado a finales de 2019.

A través del uso de este tipo de instrumentos se busca avanzar en las metas de calidad y que cada IES que concursa pueda definir metas y avanzar en las condiciones de calidad. También puede promover la transparencia en la asignación del financiamiento y la eficiencia y la calidad por la vía de una mayor rendición de cuentas. Experiencias similares de otros países indican que estos fondos o bolsas han sido efectivos para incentivar la planificación estratégica en las universidades y promover proyectos que buscan mejorar la calidad y la pertinencia (Salmi, 2013). En efecto, un estudio de Santiago *et al.* (2008) sugiere un efecto positivo de estos instrumentos tanto en la planificación estratégica e institucional como en el desempeño de los alumnos. El fondo concursable estaría basado en la experiencia de otros fondos en América Latina, tales como el Programa para el Mejoramiento de la Calidad y la Equidad en la Educación Terciaria (Mecesup) y el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondecyt) de Chile, el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes) en México, y el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (Fomec) en Argentina (Arias Ortiz, Elacqua y González, de próxima publicación) (Anexo B).

Adicionalmente, a partir de la vigencia 2019, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ampliará el espacio fiscal del Ministerio de Educación Nacional para incluir el recaudo proveniente de la tributación sobre la renta de las organizaciones de economía solidaria. Con esto, las IES públicas obtendrán anualmente un incremento en los aportes para funcionamiento provenientes del presupuesto nacional por encima del IPC. Estos recursos estarán disponibles para las IES públicas que recibieron aportes del Ministerio de Educación Nacional para funcionamiento durante la vigencia 2017. Esto implica que las ITTU empezarán a recibir estos recursos a partir de 2019.

Frente a las propuestas de flexibilización de los ingresos de las IES, el Ministerio de Educación Nacional contratará un estudio que permita establecer estrategias y reformas estructurales con el fin de garantizar la sostenibilidad financiera de las IES en el largo plazo. Este estudio deberá contratarse durante la vigencia 2019 y estar listo al finalizar la vigencia 2020.

Para controlar el crecimiento de los costos docentes de las IES públicas, el Ministerio de Educación Nacional presentará una propuesta para modificar el régimen salarial y prestacional docente, en la que se logre una estabilidad en los costos salariales agregados para las universidades sin desincentivar la producción científica y artística de alta calidad

de los docentes investigadores. El proceso de definición de la propuesta será consensuado con los diferentes grupos de interés del sector.

Esta propuesta irá encaminada principalmente a reconocer la productividad académica y científica a través de bonificaciones, similares a las existentes en IES privadas, donde se establecerá un monto máximo anual en la asignación por bonificación, de forma tal que no hagan parte constitutiva del salario y se privilegie la calidad más que la cantidad de los productos académicos y de investigación. Esta reforma buscará, también incrementar el salario de enganche de los docentes para contribuir a una mayor competitividad de las IES del sector oficial frente a las privadas.

Asimismo, con el fin de asegurar la calidad de los profesores, la propuesta buscará promover la creación de evaluaciones periódicas. Los resultados de estas serán determinantes dentro de la definición del salario del docente.

La propuesta deberá contar con un estudio que describa el impacto financiero que tendrá para el sistema de educación superior público, el impacto jurídico del régimen de transición de los docentes ya contratados y el impacto académico que tendrá la producción científica y artística de los docentes investigadores. La propuesta y su estudio de impactos deberá ser socializada y presentada antes de terminar el 2018.

Además, el Ministerio de Educación Nacional propondrá a las IES fortalecer la carrera docente a través de modificaciones al actual escalafón profesoral. Dado que el escalafón docente cae bajo la autonomía de estas instituciones, el ministerio elaborará un documento de lineamientos al respecto, en el cual se buscará ampliar las diferencias en términos salariales entre categorías docentes, dándole mayor importancia a las actividades académicas dentro de la definición del salario. Este documento deberá estar listo en al finalizar la vigencia 2018.

Finalmente, el Ministerio de Educación Nacional expedirá una reglamentación que permita unificar los regímenes salariales del personal administrativo de las IES públicas con el fin de mejorar la eficiencia en el manejo de sus costos. Esta reglamentación deberá estar aprobada al finalizar la vigencia 2019.

4.3.2. Mejorar el reporte de la información financiera por parte de las IES

Para asegurar un mejor reporte de las cifras financieras de las IES públicas, el Ministerio de Educación Nacional reforzará la divulgación de los estándares de reporte de

información financiera bajo la normativa vigente y fortalecerá sus estrategias de asistencia técnica a estas instituciones en lo que respecta al manejo y utilización del SNIES financiero. Estas acciones deberán empezar durante la vigencia 2018.

Además, el Ministerio de Educación Nacional creará un plan de auditoría de los datos financieros y contables que las IES entregan, para verificar su autenticidad y calidad y así, en el mediano plazo, generar un insumo para los procesos de inspección y vigilancia de la educación superior en el país. Este plan de auditoría estará basado en un documento metodológico que deberá estar listo en el segundo semestre de 2022.

4.4. Seguimiento

El DNP se encargará de consolidar un seguimiento semestral desde la aprobación del documento CONPES hasta el año 2022. Los reportes tendrán cortes semestrales al 30 de junio y al 31 de diciembre de cada año, a partir de la fecha de su aprobación hasta diciembre de 2022, fecha en la cual se hará un informe de cierre del seguimiento de la política. El seguimiento se detalla en el PAS (Anexo A) por medio del estado de avance de las acciones planteadas en este documento. Para llevar a cabo esta consolidación, el DNP recibirá insumos del Ministerio de Educación Nacional. La Tabla 3 presenta el cronograma de seguimiento al cual se registrarán dichos informes.

Tabla 3. Cronograma de seguimiento

Corte	Fecha
Primer corte	Junio de 2018
Segundo corte	Diciembre de 2018
Tercer corte	Junio de 2019
Cuarto corte	Diciembre de 2019
Quinto corte	Junio de 2020
Sexto corte	Diciembre de 2020
Séptimo corte	Junio de 2021
Octavo corte	Diciembre de 2021
Noveno corte	Junio de 2022
Informe de cierre	Diciembre de 2022

Fuente: DNP.

4.5. Financiamiento

Para cumplir con los objetivos planteados en esta política, el Ministerio de Educación Nacional, en el marco de sus competencias, gestionará y priorizará los recursos requeridos para la financiación de las acciones que se proponen, de acuerdo con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector. El costo total de las acciones para el periodo 2018–2022 se estima en 2.118 millones de pesos, de acuerdo con la distribución por líneas estratégicas que se muestra en la Tabla 4.

Tabla 4. Costo de las acciones de la política

Línea estratégica	Nro. de acciones	Costo total (millones de pesos)
Flexibilizar los ingresos y controlar el alto crecimiento de costos de las IES públicas para contribuir al cumplimiento de metas en educación superior.	11	1.278
Mejorar el reporte de la información financiera por parte de las IES	3	840
Total general	14	2.118

Fuente: DNP (2018).

5. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Educación Nacional, recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Aprobar los lineamientos de política, estrategias y el Plan de Acción y Seguimiento para el desarrollo de la política propuesta para la sostenibilidad de las IES públicas, contenidos en el presente documento CONPES.
2. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A). La información deberá ser proporcionada por las entidades involucradas en este documento de manera oportuna según lo establecido en la Tabla 3.
3. Solicitar al Ministerio de Educación Nacional:
 - a. Presentar un borrador de proyecto de ley con el cual se buscará reformar los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, al final de la vigencia 2018.
 - b. Establecer un fondo de recursos concursable orientado a financiar inversiones para mejorar las condiciones de calidad de las IES públicas.
 - c. Elaborar un estudio de potenciales fuentes alternativas de recursos para el aprovisionamiento del fondo de recursos concursable dedicado a financiar inversiones orientadas al mejoramiento de condiciones de calidad de las IES públicas.
 - d. Realizar una propuesta de modificación del decreto salarial y prestacional docente (Decreto 1279 de 2002), acompañado por representantes de las IES públicas y de los docentes.
 - e. Reforzar la asistencia técnica a las IES públicas para fortalecer su capacidad institucional específicamente en la verificación de sus estados financieros y contables.
4. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público ampliar, a partir de 2019, el espacio fiscal del Ministerio de Educación Nacional para incluir el recaudo proveniente de la tributación sobre la renta de las organizaciones de economía solidaria.

ANEXOS

Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

Ver archivo de Excel adjunto.

Versión para discusión

Anexo B. Fondos concursables para la financiación de educación superior en América Latina

Los subsidios a la oferta pueden incorporar en su diseño ajustes innovadores que promuevan un mejor desempeño o que los hagan más progresivos. Con la excepción de Chile, estos diseños son raros en América Latina y el Caribe. E incluso en Chile, el porcentaje de financiamiento asignado mediante estos instrumentos es mínimo (Arias Ortiz, Elacqua, & González, de próxima publicación). Por lo tanto, no es sorprendente que su impacto no haya sido evaluado de manera rigurosa.

Los fondos concursables incentivan la calidad de la educación superior destinando recursos por los cuales las instituciones y los programas deben competir. Se pueden otorgar subvenciones meritorias, por ejemplo, para el desarrollo de nuevos métodos o programas de enseñanza, o para promover la innovación en la enseñanza y la investigación (Daugherty et al., 2013). Algunos análisis indican que estos fondos han sido efectivos para incentivar la planificación estratégica en las universidades y promover proyectos que buscan mejorar la calidad y la pertinencia (Salmi, 2013).

Algunos ejemplos para destaca en la región son el Programa para el Mejoramiento de la Calidad y la Equidad en la Educación Terciaria (Mecesup) y el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondecyt) de Chile, el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes) en México, y el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (Fomec) en Argentina. A continuación, un resumen de sus características principales.

Mecesup

Este programa de mejoramiento de la calidad de la educación terciaria nació en 1998. Comenzando actividades en 1999, Mecesus logró que la planificación estratégica, la información para la toma de decisiones basada en evidencia y los indicadores de desempeño (tasas de retención y titulación estudiantil, por ejemplo) pasaran a ser objeto de discusión pública y a formar parte de las condiciones establecidas por Chile al momento de distribuir recursos incrementales en el sistema de educación superior.

En 1999 se realizó el primer concurso del Fondo Competitivo, transitando desde un sistema de asignación de recursos basados en criterios históricos, sin rendición de cuentas públicas, a un nuevo escenario de asignación por resultados. De esta forma, la primera versión de Mecesus financió acciones de mejoramiento académico e infraestructura en las

25 universidades del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas. La renovación y modernización de bibliotecas, salas de clase, laboratorios y servicios estudiantiles cuentan como logros importantes en este ámbito. Estas inversiones contribuyeron a mejorar la infraestructura de muchas universidades del país, a mejorar la calidad de los espacios a disposición de los estudiantes, y a regenerar la vida universitaria en general.

Asimismo, los resultados del programa incluyeron una mayor rendición de cuentas respecto de los resultados en la asignación de recursos públicos para la educación superior, el fortalecimiento de la capacidad de gestión institucional y del sector, el mejoramiento de la calidad y pertinencia de los programas terciarios, la contratación y formación de doctores para el sistema de Educación Superior; y la ampliación del acceso a la educación superior para estudiantes de sectores de bajos ingresos, considerando la nivelación de competencias básicas de entrada. Fue asimismo logro destacable de esta primera fase el diseño e implementación experimental de un proceso voluntario de acreditación, el que instaló definitivamente en el sistema la necesidad de verificar la calidad de las instituciones de educación superior y de su oferta de pre y posgrado.

Entre 2005 y 2010 se llevó a cabo la segunda versión de Mecesup. Esta se centró en aumentar la efectividad del financiamiento público para la educación superior, mejorando la coherencia, la capacidad de respuesta, la equidad y la calidad en el sistema, a través del reforzamiento de la rendición de cuentas por el desempeño. Dentro de sus resultados se incluyen: i) El desarrollo y escalamiento de un sistema de financiamiento incremental basado en convenios de desempeño; ii) La implementación inicial en el ámbito nacional de una nueva arquitectura curricular para la educación superior basada en resultados de aprendizaje y demostración de competencias y sintonizada con el mundo; iii) La definición e implementación inicial de un sistema para la transferencia de créditos académicos que permita la movilidad estudiantil nacional e internacional y un avance hacia la articulación de los distintos niveles de la educación superior; y iv) La consolidación del mejoramiento de la calidad de la oferta educacional terciaria y su innovación permanente, en concordancia con la planificación estratégica de las IES y las resoluciones de la Comisión Nacional de Acreditación.

Entre sus limitaciones relativas cabe destacar las dificultades del instrumento para tratar materias y problemas complejos de carácter institucional, tales como: la planificación estratégica, el mejoramiento general de la gestión, el monitoreo y evaluación de impacto de metas y resultados, la evaluación de impacto del aprendizaje y la empleabilidad de los

graduados y titulados. Ello condujo a que el programa encauzara al Fondo de Innovación Académica hacia la reforma curricular y la innovación académica, e introdujera experimentalmente los Convenios de Desempeño en un número limitado de universidades acreditadas del Estado.

En 2013 comenzó la tercera versión de Mecesus, que todavía se encuentra activa. Su objetivo principal es mejorar la calidad y relevancia de la educación superior a través de la ampliación del sistema de financiamiento basado en resultados. Asimismo, pretende hacer del financiamiento por resultados un rasgo estándar del sistema de financiamiento de las IES chilenas, un soporte principal de la calidad y relevancia de la educación terciaria, y un instrumento comprendido por todas las IES en Chile. El Fondo de Innovación Académica se reenfocó en financiar Convenios de Desempeño de montos discretos, siempre en el área de la innovación académica, dirigiéndose hacia la gestión avanzada de conocimiento por medio del doctorado, el mejoramiento del currículo de pregrado, la experimentación e innovación docente, la aplicación de TICs a los procesos de enseñanza aprendizaje, la nivelación de competencias básicas y el aprendizaje efectivo de estudiantes de poblaciones indígenas y otras minorías.

Asimismo, esta versión del programa reconoce e incentiva múltiples tipos de excelencia al interior de diferentes IES. Un instituto profesional, y un centro de formación técnica son diferentes de una Universidad, pero todos contribuyen al progreso social y económico de Chile y pueden alcanzar la excelencia en sus respectivos ámbitos. Lo mismo aplica para diferentes tipos de grado y para distintos campos de estudio.

Fondecyt

El Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico es un programa administrado por la Comisión Nacional de Investigación, Científica y Tecnológica del Gobierno de Chile. Fue creado en 1981, inaugurando la modalidad de fondos concursables introducida por el estado chileno como criterio para la asignación de recursos en las áreas de educación superior y desarrollo científico y tecnológico.

Desde entonces, Fondecyt ha logrado el reconocimiento de la comunidad científica, llegando a ser uno de los instrumentos de mayor relevancia en el desarrollo científico y tecnológico del país, gracias al número y calidad de los científicos que participan en él, las numerosas innovaciones que ha introducido, el número de proyectos que ha financiado, los estudiantes que ha contribuido a formar, la consistencia y seriedad de sus procedimientos

de selección de proyectos, y el impacto significativo que ha tenido en el desarrollo de los estándares de calidad y cantidad de investigación científica-tecnológica nacional.

El fondo financia la investigación individual en todas las áreas del conocimiento y en distintos períodos de la carrera de un investigador. Actualmente cuenta con tres tipos de iniciativas:

- **Proyectos Regulares:** orientado a investigadores con trayectoria. El investigador responsable, puede participar junto a un grupo pequeño de coinvestigadores y sus instituciones patrocinantes, de pre y posgrado. El proyecto contempla financiamiento para personal (investigadores, personal técnico y tesis), viajes de los investigadores, recursos para traer colaboradores extranjeros por un corto período, gastos de operación, equipamiento y apoyo a la infraestructura y gastos de administración para las instituciones patrocinantes. Los proyectos pueden tener una duración de dos a cuatro años y se financian en todas las áreas del conocimiento. La investigación se realiza en el país.
- **Proyectos de Iniciación en Investigación:** orientado a investigadores jóvenes que hayan obtenido el grado de doctor en los últimos cinco años. El investigador responsable, junto a su institución patrocinante, obtiene financiamiento para personal técnico y tesis. El proyecto contempla los mismos ítems financiables que en el concurso regular. Pueden tener una duración de dos a tres años y se financian en todas las áreas del conocimiento. Se entrega por única vez al investigador y la investigación se realiza en el país.
- **Proyectos de Postdoctorado:** orientado a investigadores jóvenes que hayan obtenido el grado de doctor en los últimos tres años. El investigador responsable, debe contar con un investigador patrocinante y una institución patrocinante. El proyecto contempla honorarios para el posdoctorante, apoyo para la investigación, beneficio de salud y gastos de instalación en caso de que sean necesarios. Los proyectos pueden tener una duración de dos a tres años y se financian en todas las áreas del conocimiento. Este beneficio se entrega por única vez al investigador. La investigación se realiza en el país.

Fomes

Este programa fue creado por iniciativa presidencial en el año 1990, e inició operaciones a partir del 2001, con base en una estrategia de planeación que permitió integrar la aplicación de diversos fondos que operaban de manera desarticulada. Así, los recursos del Fomes han convergido junto con el Programa Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA) y con el Programa del Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), a través de la operación del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI).

Con los recursos extraordinarios concursables no regularizables del Fomes, que son otorgados a las IES a través del PIFI, no solo se han apoyado proyectos de equipamiento e infraestructura de carácter remedial. Desde 2001 se apoyan proyectos integrales académicos y de gestión, de programas educativos en vías de consolidar su buena calidad y de procesos de gestión en vías de ser certificados por normas de tipo ISO 9000:2000. Estos proyectos son formulados directamente por los distintos actores de las IES públicas en el ámbito institucional, con metas compromiso a corto, mediano y largo plazo. A partir de 2007, estas metas se presentaron como objetivos particulares de proyectos con carácter integral, con lo que se logró la mejora continua de la estrategia de planeación estratégica participativa del PIFI, lo cual ha permitido el avance positivo del mejoramiento de la calidad de la educación superior del país.

Los recursos del Fomes son otorgados por la Secretaría de Educación Pública a las IES públicas con base en la calidad de los proyectos académicos y de gestión presentados en sus PIFI, que son evaluados favorablemente por investigadores reconocidos por su alto desempeño, elevado nivel académico y solvencia moral. Esta forma de entregar recursos ha permitido ir consolidando en las IES públicas la cultura de la planeación estratégica participativa para la formulación y actualización de Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional, cuyo objetivo es la mejora de la calidad de sus programas educativos, de sus procesos de gestión y servicios; por lo que coadyuva al cumplimiento de las metas de calidad en la educación superior, al desarrollo y la consolidación de la planeación en las IES públicas.

Fomec

Este fondo fue creado por la Secretaría de Políticas Universitarias en 1995 e implementó convocatorias en 1995, 1996, 1997, 1998 y 1999, antes de ser cerrado en

2003. Fomec aprobó 500 proyectos (sobre más de 1200 propuestos) que fueron presentados por 36 universidades nacionales.

Los objetivos prioritarios fueron: a) Apoyo a las reformas académicas: modernización de los planes de estudio, creación de ciclos articulados, departamentalización, modernización de la gestión, etc.; b) Mejora de la calidad de la enseñanza: capacitación de los planteles docentes, mejoramiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje, evaluación del desempeño de profesores y alumnos, consolidación de programas de posgrado, modernización de bibliotecas, etc.; y c) Búsqueda de mayor eficacia y eficiencia en los procesos de formación académica: implementación de prácticas contundentes a la disminución de la deserción y de la duración real de las carreras, introducción de racionalización del ingreso, entre otros.

Las universidades no debieron reembolsar los fondos asignados, ya que se trató de una transferencia extraordinaria de recursos que se adicionaba, por única vez, al presupuesto institucional. Si bien existió un intento por parte de la Secretaría de Políticas Universitarias de extender el fondo a las universidades privadas mediante la modalidad de crédito, la iniciativa no llegó a concretarse.

Los recursos del Fomec se asignaron a proyectos de varios años de duración con objetivos precisos. No se financiaron proyectos de investigación porque estaba centrado en el mejoramiento de la calidad de la docencia. Por eso estuvo dirigido a la inversión en los profesores y al equipamiento para la enseñanza. Podían presentar proyectos al Fomec las universidades nacionales, facultades, departamentos, carreras, posgrados acreditados y redes (de universidades nacionales, de facultades, de departamentos o posgrados acreditados). El requisito estipulado era que todos los proyectos debían estar expresamente autorizados por la máxima autoridad universitaria y en el caso de redes, la aceptación de las autoridades de las universidades que las conforman. Los proyectos podían ser destinados a la mejora de la calidad y la reforma académica, orientados al mejoramiento de los mecanismos de gestión académico-administrativas o destinados al mejoramiento de los centros de documentación universitaria.

BIBLIOGRAFÍA

Arias Ortiz, E., Elacqua, G., & González, C. (de próxima publicación). Comparative Analysis of Higher Education Systems in Selected Latin American Countries: Funding and Quality Assurance Mechanisms. Washington D.C.: BID.

Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) - Universia. (2011). Educación Superior en Iberoamérica 2011. (J. Brunner, Ed.) Santiago, Chile.

Ministerio de Educación Nacional. (2012). Calidad de la Educación Superior: El camino a la prosperidad. Bogotá: Boletín de Educación Superior No. 19. Obtenido de https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-92779_archivo_pdf_Boletin19.pdf

Ministerio de Educación Nacional. (2015). Guía para la implementación de Educación Superior del modelo de Gestión de permanencia y graduación estudiantil en Instituciones. Bogotá. Obtenido de http://www.colombiaaprende.edu.co/html/micrositios/1752/articles-355193_guia_.pdf

Ministerio de Educación Nacional. (2016). La innovación educativa en Colombia: Buenas prácticas para la innovación y las TIC en educación. Bogotá.

Rhenals, R., Agudelo, G., Pérez, M., Correa, J. J., & Tobón, F. (2014). Panorama salarial de las universidades oficiales. Centro de Investigaciones y Consultorías, 1-225.

Salmi, J. (2013). La Urgencia de Ir Adelante: Perspectivas desde la Experiencia Internacional para la Transformación de la Educación Superior en Colombia. Bogotá: Informe para el Ministerio de Educación de Colombia.

Salmi, J., & Hauptman, A. (2006). Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms. Washington, DC: Documento de trabajo sobre educación no. 4. Banco Mundial.

Sánchez, F., & Márquez, J. (2011). La educación superior de calidad... ¡cuesta!: Modelo prospectivo de análisis de inversiones, costos y financiación de la oferta para una educación superior con estándares de calidad, cobertura y pertinencia en Colombia, a 2020. Bogotá: Fodeseop.

Santiago, P., Tremblay, K., Basri, E., & Arnal, E. (2008). Tertiary Education for the Knowledge Society: OECD Thematic Review of Tertiary Education: Synthesis Report. Paris: OCDE.

SUE. (2012). Desfinanciamiento de la Educación Superior en Colombia. Pereira.

Versión para discusión