

# **Metodología de cálculo de los aportes de la Nación al presupuesto para el funcionamiento y la inversión de las universidades públicas**

Versión: 1.9 febrero 24 de 2020

## **CONTENIDO**

1. Introducción
2. Política pública para la educación superior y modelo de financiación
3. Los componentes del modelo de financiación
4. El modelo de financiación de las Universidades públicas

### **1. Introducción**

La presente propuesta se orienta exclusivamente al Sistema de Universidades Estatales y recoge las experiencias vividas por el sistema desde la aprobación de la Ley 30 de 1992. No cubre, por lo tanto, propuestas orientadas al sistema de educación superior en su conjunto.

Mientras no exista una política de estado que defina la participación en la oferta pública y privada de la educación técnica y tecnológica y el papel de instituciones como el SENA en esa apuesta, va a ser difícil proponer mecanismos de financiación y la política de fomento para el mejoramiento del sector en su conjunto y para diseñar las distintas sinergias que es preciso alcanzar entre las partes del sistema. Estas son tareas que le corresponden principalmente al Ministerios de Educación Nacional.

Transformar el modelo de asignación de presupuesto estatal para las universidades públicas ha sido una preocupación creciente desde que se comenzaron a mostrar síntomas de insostenibilidad en la operación de las instituciones debido a un crecimiento de la cobertura presionada por el aumento de la población joven que no se correspondió con el modelo de financiación. Esta tendencia al crecimiento vino acompañada de otros cambios como la diversificación en la oferta de posgrados, la formación de los profesores universitarios a los más altos niveles, la actividad intensa de investigación en algunas universidades, la internacionalización y la movilidad de estudiantes entre regiones del país y a nivel internacional.

Tomando en consideración estos hechos, que son manifestación de las políticas públicas y la poca capacidad económica de las familias para financiar los estudios universitarios de los hijos, se ha generado una oferta nueva privada que depende para sostenerse fundamentalmente de la oferta de crédito público y privado subsidiado y no subsidiado, lo cual condujo a una primacía de lo privado sobre lo público en educación superior y a un marchitamiento de la oferta pública, en algunos casos promovida de manera deliberada.

Ha sido ampliamente demostrado que el éxito educativo de los estudiantes está directamente afectado por su disponibilidad de recursos para sostenerse mientras estudia, de manera que la oferta pública y el crédito han sido factor clave para sostener la demanda creciente por cupos.

Apostar entonces por la oferta pública es una solución estructural viable y un camino seguro para la inclusión y la equidad.

Constituye un gran reto académico, técnico y político encontrar y adoptar un modelo de asignación estatal de recursos a las universidades públicas. Se presenta aquí una primera versión para comenzar a abordar este proceso que esperamos logre expresar adecuadamente lo que la sociedad espera de las universidades.

No se trata de un asunto simple. Comenzamos bosquejando el diseño lo más completo posible; el cual será sometido a prueba con los datos históricos y, ante la ausencia de algunos datos tendrá una etapa de transición y ajuste periódico hasta que demuestre su confiabilidad y sostenibilidad.

## 2. Política pública para la educación superior y modelo de financiación

El modelo de financiación de la oferta pública debe corresponder, en nuestra opinión, a las siguientes premisas de una política pública:

La matrícula en las universidades públicas debe representar al menos el cincuenta por ciento del total del sistema universitario.

El sistema de educación superior pública debe crecer en amplitud y profundidad. Crecer en cobertura sin un correspondiente esfuerzo por mejorar en los factores que hacen la calidad y sin considerar la pertinencia de lo misional puede ser un gran salto al vacío. Olvidarse de la tarea de la inclusión de población vulnerable y del trabajo por la equidad, en todas sus dimensiones o, perder de vista el propósito superior de formar ciudadanos integrales éticos con conciencia social pueden ser motivos de fallas estructurales en la materialización de los fines de lo público.

El modelo debe reconocer el fortalecimiento de las plantas docentes y administrativas como **factor clave y necesario** para garantizar, además del cierre de brechas entre instituciones, altos niveles de calidad y de sostenibilidad de las instituciones de educación superior públicas.

El modelo debe reconocer la complejidad del sistema y su diversidad a la vez que propender por el cierre de brechas regionales, institucionales e incluso sociales que caracterizan nuestra realidad nacional. Se requiere, por lo tanto, una estrategia de doble vía: **estímulo y reconocimiento al logro y, fomento – subsidio**

El cierre de brechas implica inversiones y esfuerzos incrementales para subsanar deficiencias evidentes en los niveles de educación básica y media en las regiones y zonas urbanas en donde se concentra la población con mayores carencias. Como consecuencia de la guerra y el desplazamiento estas deficiencias y desigualdades no se presentan solamente a nivel rural sino urbano dentro de una misma ciudad.

El modelo ha de ser coherente con la realidad colombiana: la formación a nivel de doctorado y las maestrías de investigación tienen, en este período, un impacto orientado fundamentalmente al mundo académico o en los centros e institutos sectoriales. La investigación en las universidades es el factor determinante para generar una capacidad innovadora a nivel social, como país. Esa responsabilidad de ser semilla de cambio estructural y factor de competitividad nacional debe ser

protegida y estimulada hasta que se logre un nivel más alto de capacidades en el mundo de la empresa, las organizaciones, los servicios y a nivel social.

Un efecto colateral de lo anterior es que debe seguirse apoyando, por parte del gobierno nacional, la productividad de los docentes hasta que los productos, resultados e impactos de la actividad de las Universidades sean más relevantes tanto a nivel nacional como internacional.

Por otro lado, es estratégico mantener ofertas académicas en áreas esenciales para el país a pesar de que en la actualidad tengan baja demanda, como sucede en las áreas relacionadas con lo rural, las ciencias agrarias, las ciencias humanas, las ciencias básicas o las artes. Esto implica desarrollar una estrategia de fortalecimiento de esas áreas y de promoción en los jóvenes de ofertas curriculares atractivas y la toma de decisiones informadas sobre las ofertas existentes y su potencial futuro.

Se fomentará la cooperación y no la rivalidad entre los actores del sistema y el ecosistema de educación, ciencia y tecnología, la innovación y el emprendimiento con alto valor. Este aspecto es clave para acelerar el cierre de brechas y para hacerlo sostenible en el largo plazo.

### 3. Los componentes del modelo de financiación

El modelo de asignación y distribución de recursos financieros para las universidades que conforman el Sistema Universitario Estatal SUE consta de varios componentes: el presupuesto destinado al funcionamiento y el destinado a la inversión que tradicionalmente han ido a la base y otras fuentes coyunturales de distribución de recursos.

El componente uno, orientado al crecimiento sostenible de los recursos **provistos por el Estado** y requeridos para el funcionamiento de las universidades públicas, consta de cuatro factores: presupuesto para el funcionamiento con ajustes por diferenciales salariales, costos de la educación superior pública y productividad docente; presupuesto incluyendo aumentos de cobertura y presupuesto para el cierre de brechas interinstitucionales

Sobre el componente de inversión se hará referencia más adelante dado que uno de sus factores va a la base mientras que otros son coyunturales o esporádicos.

El modelo se basa en la concurrencia de responsabilidades tanto de la Nación como de los entes territoriales (departamentos y municipios). El modelo deberá ser concertado con los entes territoriales para asegurar la sostenibilidad de sus aportes, tomando en consideración las profundas desigualdades entre los departamentos de Colombia.

## 4. El modelo de financiación de las Universidades públicas.

### 4.1. Componente 1. Aportes de la Nación para el presupuesto para el funcionamiento

- **Factor 1. Aportes de la Nación para el funcionamiento con ajustes por inflación y productividad docente; considerando, además, los costos asociados al personal docente y administrativo necesario para superar deficiencias de calidad de todas las instituciones.**

#### Variables

*Este factor del modelo de asignación de recursos está orientado al crecimiento sostenible del presupuesto para el funcionamiento de las universidades públicas el cual es provisto por el Estado<sup>1</sup> a través de transferencias nacionales y territoriales. La propuesta de asignación de recursos de este factor, para cada institución y por vigencia, consta de 4 variables centrales: presupuesto actual de ingresos (línea base) ajustado por el Índice de Costos de la Educación Superior - ICES de la Universidades Públicas provisto por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE; presupuesto asignado por costo de los nuevos puntos docentes derivados de la aplicación del Decreto 1279 de 2002; presupuesto asignado para la vinculación de nuevos docentes y administrativos para cierre de brechas de calidad existentes en las universidades (sin aumento de cobertura) y, finalmente, presupuesto para el funcionamiento derivado de las decisiones del ejecutivo y el legislativo que impactan las finanzas y fuentes de financiación de las universidades.*

El presupuesto de funcionamiento girado por el Estado para la universidad  $i$ , en el año  $t+1$ , equivaldrá al resultante de aplicar la siguiente fórmula.

#### Fórmula

$$(PF_{i,t+1})_1 = PF_{it} * [1 + (IC_t)] + \{(\Delta P_{i,t}) * (VP_{t+1}) * MPP_{i,t+1}\} + \{PND_{i,t+1} + PNA_{i,t+1}\} + PDS_{i,t+1}$$

Donde:

$(PF_{i,t+1})_1$  : Transferencia del Estado para funcionamiento del año  $t+1$  asignado a la institución  $i$

<sup>1</sup> Este no incluye los recursos propios generados por las universidades a través de matrículas y prestación de servicios, entre otros.

$PF_{it}$ : Trasferencia del Estado para funcionamiento en el año  $t$  a la institución  $i$ .

$IC_t$ : Variación porcentual del Índice de Costos de la Educación Superior de las universidades públicas - ICES provisto por el DANE.

$\Delta P_{i,j}$ : Diferencia entre el total de puntos docentes acumulados por la institución  $i$  al 31 de diciembre del año  $t$  respecto del total de puntos acumulados por la institución  $i$  en el año  $t-1$ .

$VP_{t+1}$ : Valor del punto docente proyectado para el año  $t+1$  y asignado mediante Decreto nacional.

$MPP_{i,t+1}$ : Factor multiplicador proyectado de la universidad  $i$ , en el periodo  $t+1$ , por prestaciones sociales de ley. Equivale al incremento real prestacional derivado de los nuevos puntos docentes multiplicado por 12 meses.

$PND_{i,t+1}$ : Presupuesto para nuevas plazas docentes en la universidad  $i$ , en el periodo  $t+1$ , acordadas y aprobadas por el Estado y orientadas al cierre de brechas de calidad existentes -sin aumento de cobertura- teniendo en cuenta referentes nacionales e internacionales. Estos recursos incrementan la base presupuestal.

$PNA_{i,t+1}$ : Presupuesto para nuevas plazas de personal administrativo en la universidad  $i$ , en el periodo  $t+1$ , acordadas y aprobadas por el Estado y orientadas al cierre de brechas de calidad existentes -sin aumento de cobertura- teniendo en cuenta referentes nacionales e internacionales. Estos recursos incrementan la base presupuestal.

$PDS_{i,t+1}$ : Presupuesto para el funcionamiento de la universidad  $i$ , en el año  $t+1$ , derivado de decisiones del ejecutivo y el legislativo que impactan las finanzas y fuentes de financiación institucionales.

Políticas públicas asociadas a este componente:

1. Se cambia la política de usar el Índice de Precios al Consumidor IPC para aumentar el presupuesto de las universidades públicas por el Índice de Costos de la Educación Superior – ICES de las universidades públicas establecido por el DANE. El Sistema Universitario Estatal SUE, en conjunto con el DANE, de manera coordinada y periódica estudiarán y ajustarán el contenido del ICES con base en las nuevas realidades de los costos asociados a la educación superior pública.
2. El Estado reconoce a las instituciones los cambios netos sucedidos en el año  $t$  en la nómina de docentes de planta derivados de la aplicación del Decreto 1279.
3. Para reducir los cambios en una vigencia relacionados con los aumentos de salarios docentes, derivados de la aplicación del Decreto 1279, estos puntos solo se reconocerán a partir de enero 1° del año siguiente, con el fin de que la apropiación presupuestal para nómina no se modifique, **por este motivo**, durante la misma vigencia. Los comités institucionales de asignación de puntaje seguirán operando como lo hacen ahora solo que los nuevos puntos asignados a cada docente se acumularán a lo largo del año. Esta propuesta implica la modificación del Decreto 1279 pues allí se estipula que debe reconocerse el aumento al docente a partir de la fecha de aprobación de los puntos.

4. Para aquellas universidades que reciben transferencias de los entes territoriales, la política del gobierno nacional deberá ser concertada con los entes territoriales respectivos para asegurar la concurrencia de esfuerzos y la sostenibilidad a largo plazo de las instituciones.

## ➤ Factor 2. Presupuesto incluyendo aumentos de cobertura

### **Variables**

*El segundo factor del modelo de asignación de recursos está orientado al **crecimiento sostenible y con calidad de la cobertura** de estudiantes matriculados en las universidades públicas. Para garantizar un crecimiento sostenible y con calidad en el número de matriculados, es decir, permanente a lo largo del tiempo e independiente de las coyunturas políticas y económicas, las decisiones presupuestales en materia de cobertura estarán orientadas al aumento de la base presupuestal de funcionamiento que los soporten.*

*Los costos asociados al aumento en el número de matriculados en cada uno de los niveles de formación en las universidades públicas se derivarán de una metodología estandarizada construida por el Sistema Universitario Estatal SUE. Hasta tanto no se disponga en el SUE de una metodología aprobada y aplicada para la estimación de los costos asociados a la formación de calidad en cada una de las universidades, **el presupuesto de funcionamiento aprobado y destinado al aumento de cobertura**, por universidad, equivaldrá al ingreso per cápita de funcionamiento ponderado por tipología de la **formación en pregrado** (distancia, virtual y presencial) siempre y cuando este valor sea superior a la mediana del costo per cápita ponderado de la formación de las universidades acreditadas institucionalmente y que hacen parte del Sistema Universitario Estatal SUE. En los demás casos, el presupuesto de funcionamiento aprobado y destinado al aumento de cobertura, por universidad, equivaldrá a la mediana del costo per cápita ponderado de la formación de las universidades acreditadas institucionalmente y que hacen parte del Sistema Universitario Estatal SUE.*

*Los ponderadores empleados para el cálculo de los costos per cápita, por tipología de formación, son: distancia (0.3), virtual (0.3) y presencial (1).*

*Las ponderaciones de referencia se han utilizado en varias ocasiones, por ejemplo, para asignar los recursos del programa “Ser Pilo Paga” o para distribuir los recursos de estampilla pro Universidad Nacional y demás Universidades Públicas.*

*El presupuesto por concepto de aumento de cobertura en las universidades públicas, además de incluir los ponderadores antes expuestos, **en todo caso**, dependerá tanto de la decisión autónoma de las universidades en lo relacionado con sus metas de crecimiento como de la gestión y disposición de los recursos financieros requeridos por parte de los ministerios de Educación y de Hacienda y Crédito Público.*

*Se contará con un periodo de máximo 5 años para que el Sistema Universitario Estatal SUE disponga de una metodología estandarizada que permita la estimación de los costos reales de la formación superior pública de calidad en Colombia.*

El presupuesto de funcionamiento para el aumento de cobertura en la universidad  $i$ , en el año  $t+1$ , equivaldrá al resultante de aplicar la siguiente fórmula.

Fórmula

$$(PF_{i,t+1})_2 = (PF_{i,t+1})_1 + PFC_{i,t+1}$$

Donde:

$(PF_{i,t+1})_2$  : Presupuesto de funcionamiento del año  $t+1$  asignado a la institución  $i$  con aumento de cobertura; factor 2.

$(PF_{i,t+1})_1$  : Presupuesto de funcionamiento del año  $t+1$  asignado a la institución  $i$  sin aumento de cobertura; factor 1.

$PFC_{i,t+1}$  : Presupuesto de funcionamiento del año  $t+1$  asignado a la institución  $i$  para aumento de cobertura, en donde:

$$PFC_{i,t+1} = \left( \frac{(PF_{i,t})_1}{MP_{i,t}} \right) * C_{i,t+1} \quad \text{Si} \quad \frac{(PF_{i,t})_1}{MP_{i,t}} > MC_{t,SUE-Acreditadas}$$

O

$$PFC_{i,t+1} = MC_{t,SUE-Acreditadas} * C_{i,t+1} \quad \text{Si} \quad \frac{(PF_{i,t})_1}{MP_{i,t}} \leq MC_{t,SUE-Acreditadas}$$

Donde:

$(PF_{i,t})_1$  : Presupuesto de funcionamiento transferido por la nación y los entes territoriales en el año  $t$  a la institución  $i$ .

$MP_{i,t}$  : Total de matriculados en pregrado en el año  $t$  en la institución  $i$  ponderada por tipología de formación según los siguientes criterios: distancia 0.3; virtual 0.3 y presencial 1:

$MP_{i,t} = 3.33 * \text{Total est. pregrado distancia} + 3.33 * \text{Total est. Pregrado virtual} + 1 * \text{Total est. Pregrado presencial.}$

$MC_{t,SUE-Acreditadas}$ : Mediana, en el año  $t$ , del costo per cápita ponderado en pregrado de la formación de las universidades acreditadas institucionalmente y que hacen parte del Sistema Universitario Estatal SUE.

$n$ : Total de universidades que conforman el Sistema Universitario Estatal SUE.

$C_{i,t+1}$  : Total nuevos estudiantes matriculados en el año  $t+1$  en la institución  $i$  como resultado de la apuesta de aumento de cobertura ponderados por tipología de la formación en pregrado según los siguientes criterios: distancia 0.3; virtual 0.3 y presencial 1. Para el año  $t+1$  en la universidad  $i$ , el total de nuevos estudiantes ponderados derivados del aumento de cobertura equivaldrá a:

$C_{i,t+1} = 0.3 * \text{Total nuevos Est. de pregrado a Distancia} + 0.3 * \text{Total nuevos Est. de pregrado Virtual} + 1 * \text{Total Est. de Pregrado presencial.}$

### ***Ajuste por aumento de cobertura de poblaciones especiales***

Con el fin de fomentar el acceso sostenible de **poblaciones vulnerables y especiales** al Sistema Universitario Estatal SUE y reconocer, por parte del Estado a través de las transferencias nacionales y territoriales para el funcionamiento, los sobrecostos que estas poblaciones implican, se propone **aumentar los aportes** orientados al aumento de la cobertura de los miembros que pertenecen a estas poblaciones en un 30% respecto del costo estimado para la formación de las poblaciones regulares.

En un principio, harán parte de las poblaciones especiales los individuos pertenecientes a: poblaciones indígenas, poblaciones afrodescendientes, aspirantes víctimas del conflicto interno armado, estudiantes provenientes de municipios con altas Necesidades Básicas Insatisfechas NBI y/o en extrema pobreza, aspirantes provenientes de regiones o municipios apartados de los grandes centros urbanos y aspirantes provenientes de poblaciones rurales ubicadas en regiones vulnerables.

Políticas públicas relacionadas:

1. Se cambia el criterio general de que se puede hacer más con lo mismo, por la financiación sostenible del crecimiento de la cobertura con calidad de acuerdo a las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y concertadas con cada Universidad cada cuatro años.
2. Se asume que la financiación permanente destinada por el Estado a la universidad pública está orientada especialmente para la formación en pregrado. La financiación de la formación posgradual depende de otros mecanismos y formas de financiación.
3. Se usará transitoriamente el ingreso de funcionamiento ponderado por estudiantes de pregrado según la tipología de la formación, mientras se dispone de una metodología estandarizada y aplicada por universidad para el establecimiento de los costos de formación.
4. Se dispondrá de un periodo máximo 5 años para que el Sistema Universitario Estatal SUE disponga de una metodología estandarizada que permita la estimación de los costos reales de la formación superior pública de calidad en Colombia por Universidad.
5. Los programas especiales de admisión tomarán en consideración sus correspondientes sobre costos. El Ministerio de Educación Nacional en conjunto con las universidades que

hacen parte del SUE definirán qué poblaciones y qué requisitos socioeconómicos deben cumplir los aspirantes que hacen parte de las poblaciones especiales a ser financiadas.

6. Para el caso de las universidades del SUE que presentan limitaciones estructurales en términos de calidad académica se recomienda, en una primera fase, orientar los recursos financieros incrementales a la reducción y el cierre de estas brechas antes de pensar en aumentos de cobertura.
7. No se aumentará la cobertura en aquellas universidades que presentan niveles críticos en las brechas de calidad actualmente existentes según el comportamiento observado en referentes nacionales e internacionales.

#### Alternativa 1.

Uso de ponderadores alternativos para formación en pregrado: distancia 0.5, virtual distancia 0.5 y presencial 1.

#### ➤ **Factor 3. Presupuesto para cierre de brechas interinstitucionales.**

El tercer factor del modelo de financiación de las universidades públicas está orientado al cierre de brechas existente en la actualidad entre las universidades que conforman el sistema universitario estatal SUE –diferentes al aumento de plazas docentes y administrativas incluidos en el factor 1-.

Para ello, se creará un fondo decreciente durante un periodo de **10 años**, fondo que soporte una inyección significativa en los primeros años de recursos principalmente orientados a funcionamiento y una parte para inversión en aquellas instituciones que presenten falencias de calidad o cuellos de botella para cobertura. Los recursos de funcionamiento apropiados irán a la base presupuestal de dichas instituciones, mientras que los recursos de inversión destinados al cierre de brechas no constituirán base presupuestal.

Estos aportes decrecientes serán apropiados sobre la base de programas de mejoramiento establecidos por cada universidad los cuales serán formalizados como corresponsabilidad ante el Ministerio de Educación, dichos planes deberán hacerse corresponder en alcance con los periodos de los planes nacionales de desarrollo.

#### ➤ **Factor 4. Presupuesto proveniente de recursos de inversión orientados a la base presupuestal (Artículo 86 Ley 30 de 1992 y otras fuentes).**

El cuarto factor del modelo de financiación del Sistema Universitario Estatal SUE de las universidades públicas está orientado a la disposición y el crecimiento de los recursos de inversión dirigidos a la base presupuestal y derivados del Artículo 86 de la Ley 30 de 1992 y otras posibles fuentes de financiación. En adelante estos recursos, además de conservarse en las condiciones actuales por universidad, se ajustarán por el Índice de Costos de la Educación Superior - ICES

correspondiente a las Universidades Públicas provisto por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE.

Políticas:

1. Se cambia la política de usar el Índice de Precios al Consumidor IPC para aumentar el presupuesto de recursos de inversión provenientes del Artículo 86 de la Ley 30 de 1992 orientados a la base presupuestal de las universidades públicas por el Índice de Costos de la Educación Superior – ICES de las universidades públicas establecido por el DANE.
2. El Estado continúa la política de orientar una proporción de los recursos disponibles para la inversión, por vigencia, a la base presupuestal disponible para el funcionamiento de las universidades que hacen parte del SUE.

#### **4.2 Componente 2. Presupuesto de inversión y otras fuentes coyunturales.**

Como ha sido costumbre en los últimos años el MEN dispondrá de recursos adicionales para inversión organizados en bolsas concursables para financiar apuestas de política coyunturales.