

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

Versión: 1.7 noviembre 25 de 2019

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

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 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 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 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). Lo que aquí se decida obligará tanto a los unos como a los otros entes financiadores.

4. El modelo de financiación de las Universidades públicas.

4.1. Componente 1. Presupuesto para el funcionamiento y la transición

- Factor 1. Presupuesto para el funcionamiento con ajustes por faltantes, inflación y productividad docente.

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 Estado¹ a través de transferencias nacionales y territoriales**. La propuesta de asignación de recursos de este factor, para cada institución y por vigencia, consta de 3 variables centrales: presupuesto actual de ingresos (línea base); presupuesto asignado por costo de los nuevos puntos docentes derivados de la aplicación del Decreto 1279 de 2002 y, finalmente, crecimiento presupuestal a pesos corrientes anual ajustado por el Índice de Costos de la Educación Superior - ICES de la Universidades Públicas provisto por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE.*

Adicionalmente y de manera transitoria, este factor incluye un cuarto componente asociado al diferencial salarial de funcionamiento existente y que será técnicamente definido por el Sistema Universitario Estatal.

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

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

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

Donde:

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

PF_{it} : Presupuesto de funcionamiento apropiado por la nación y los entes territoriales en el año t a la institución i .

$\Delta P_{i,j}$: 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 en el año $t+1$ asignado mediante Decreto nacional.

$MPP_{i,t+1}$: Factor multiplicador de la universidad i , en el periodo $t+1$, por prestaciones sociales derivadas del incremento de los puntos docentes asignados por aplicación del Decreto 1279 de 2002. Equivale al incremento real prestacional derivado de los nuevos puntos docentes multiplicado por 12 meses. Cada universidad, por razones históricas, tiene un factor multiplicador diferente; por ejemplo, el promedio en el SUE puede ser de 1,65 mientras que para la Universidad este factor puede ser de 2,03

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

$PDS_{i,t+1}$: Presupuesto para la reducción o eliminación del diferencial salarial de funcionamiento existente en la universidad pública i . Este presupuesto será aplicado a las universidades que presenten un déficit actual de funcionamiento asociado al pago de las obligaciones salariales y se mantendrá hasta el momento en el que este sea superado. Este componente incluye, entre otros: aumentos salariales superiores a los ingresos institucionales reales derivados de las transferencias por parte del Estado, compromisos coyunturales por parte de los gobiernos nacionales y locales que impacten de manera permanente los presupuestos de las universidades, creación de nuevas leyes o beneficios con impacto fiscal a nivel institucional, acuerdos sindicales de carácter nacional, etc.

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.
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. Se establecerá un salario máximo para los docentes cuyo monto resulte de considerar que la pensión que obtenga corresponda a la máxima permitida por ley en los términos definidos en el **Artículo 10 de la Ley 797 de 2003** o normas semejantes. Una vez logrado el salario máximo posible se podrá seguir estimulando la productividad, por una sola vez, para cada producto y esta bonificación no constituirá salario base.
5. Una vez sea eliminado el diferencial salarial que presentan en la actualidad las universidades implicadas, el componente $PDS_{i,t+1}$ del modelo de asignación de recursos desaparecerá de la fórmula de asignación de recursos.
6. La política y la norma sobre el presupuesto para el funcionamiento de las universidades públicas involucra y obliga tanto al gobierno nacional como a los gobiernos regionales y municipales.

➤ **Factor 2. Presupuesto incluyendo aumentos de cobertura**

Variables

*El segundo factor del modelo de asignación de recursos está orientado al **crecimiento sostenible de la cobertura** de estudiantes matriculados en las universidades públicas. Para garantizar un crecimiento sostenible 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 en cada uno de las universidades, **el presupuesto de funcionamiento aprobado y destinado al aumento de cobertura** equivaldrá al ingreso per cápita de funcionamiento ponderado por niveles de formación y asignado en la vigencia de donde salieron estos valores a cada universidad. Los costos de referencia y su ponderación se han utilizado ya 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. A manera de ejemplo, se podrían emplear los siguientes criterios: distancia (0.3), virtual (0.3), pregrado (1), especializaciones (2), maestrías y especialidades o especializaciones médicas (3) y doctorados (4).*

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.

El presupuesto de funcionamiento con aumentos de cobertura para 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:

$$PFC_{i,t+1} = \left(\frac{(PF_{i,t})_1}{\sum MP_{i,t}} \right) * \sum C_{i,t+1}$$

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

$\sum MP_{i,t}$: Total de matriculados en el año t en la institución i ponderada por niveles de formación según los siguientes criterios: distancia 0.3; virtual 0.3; pregrado 1; especializaciones 2; maestrías y especialidades o especializaciones médicas 3 y doctorados 4. Es decir, para el año t en la universidad i , el total de estudiantes matriculados ponderado equivaldrá a:

$$\sum MP_{i,t} = 0.3 * \text{Total est. distancia} + 0.3 * \text{Total est. virtual} + 1 * \text{Total est. pregrado} + 2 * \text{Total est. especialización} + 3 * \text{Total est. maestría} + 4 * \text{Total Est. doctorado.}$$

$\sum C_{i,t+1}$: Total nuevos estudiantes matriculados en el año $t+1$ en la institución i como resultado de la apuesta de aumento de cobertura ponderados por niveles de formación según los siguientes criterios: distancia 0.3; virtual 0.3; pregrado 1; especializaciones 2; maestrías y especialidades o

especializaciones médicas 3 y doctorados 4. Es decir, para el año $t+1$ en la universidad i , el total de nuevos estudiantes ponderados derivados del aumento de cobertura equivaldrá a:

$$\sum C_{i,t+1} = 0.3 * \text{Total nuevos Est. Distancia} + 0.3 * \text{Total nuevos Est. Virtual} + 1 * \text{Total Est. Pregrado} + 2 * \text{Total Est. Especialización} + 3 * \text{Total Est. Maestría} + 4 * \text{Total Est. Doctorado}.$$

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. Este porcentaje en algunas universidades está subestimado, pero, como no se cuenta con datos reales de todas las instituciones, lo consideramos como un punto de partida para el modelo.

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, 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 de acuerdo a las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y concertadas con cada Universidad cada cuatro años.
2. Se usará transitoriamente el ingreso de funcionamiento ponderado por estudiantes, mientras se dispone de una metodología estandarizada y aplicada por universidad para el establecimiento de los costos por niveles de formación.
3. 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.
4. 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.

Alternativa 1.

Uso de ponderadores alternativos: distancia 0.5; virtual distancia 0.5; pregrado 1; especializaciones 1.5; maestrías, especializaciones y especialidades médicas 2.5 y, doctorados 4.

Alternativa 2.



Estimación de costos per cápita por grupos de universidades de acuerdo a la complejidad observada en las mismas (en principio, 4 grupos de IES).

➤ **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. Para ello, durante un periodo de **10 años**, se dispondrá de un presupuesto anual orientado al funcionamiento equivalente al **1.5% del total de recursos para funcionamiento transferidos a nivel nacional y de manera territorial a las universidades públicas en el año inmediatamente anterior y ajustado por el Índice de Costos de la Educación Superior de las universidades públicas - ICES establecido por el DANE**. En la distribución de este presupuesto **no participarán las 4 universidades públicas que más reciban recursos para funcionamiento** en la vigencia anterior al momento de la asignación y la distribución anual de estos presupuestos. El Ministerio de Educación Nacional en acuerdo con las universidades públicas con derecho a la distribución de recursos orientados al cierre de brechas definirá, para cada vigencia, el mecanismo de distribución de estos recursos.

Como se recomendaba en el punto anterior, en un principio, con estos recursos para el cierre de brechas se deberá dar prioridad a la formalización y formación de la planta docente.

La política pública de cierre de brechas en educación superior no se materializa solo desde el punto de vista financiero; ella implica, además, el fomento a la colaboración académica, la promoción a la conformación de redes de investigación, las alianzas entre grupos de investigación, el flujo de talentos humanos entre instituciones, las pasantías entre universidades, la socialización de buenas prácticas, el abordaje conjunto de soluciones a los problemas estructurales de la sociedad colombiana, las negociaciones conjuntas de bases de datos, de servicios en la nube, etc.

Fórmula

$$PF_{cb,t+1} = \left(\sum_{i=1}^{Total\ IES\ SUE} PF_{i,t} \right) * 0.015$$

Donde:

cb : Subíndice cierre de brechas.

$PF_{cb,t+1}$: Presupuesto para el funcionamiento orientado al cierre de brechas entre universidades en el año *t+1*.

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

La distribución por Universidad de estos recursos se hará de acuerdo a la metodología concertada entre el MEN y el SUE

Políticas Públicas:

1. Se contará, durante un periodo 30 (treinta) años, con un presupuesto adicional para el cierre de brechas institucionales existentes actualmente entre las universidades que conforman el Sistema Universitario Estatal SUE. Este presupuesto provendrá de los recursos girados por el Estado a través de transferencias nacionales y territoriales.
2. Las 4 universidades que más reciben recursos en el SUE, por vigencia, no participarán en la distribución de estos recursos hecho que permitirá acelerar el cierre de brechas.
3. Los recursos requeridos para el cierre de brechas no implican una re-distribución de los montos y las proporciones financieras actuales de asignación de recursos para el funcionamiento de las universidades del SUE con el fin de no empobrecer y rezagar el sistema.
4. El proceso de asignación de recursos orientado al cierre de brechas debe darse, por universidad, en el marco de un plan institucional que involucre la forma como estos serán destinados y el impacto esperado en términos de calidad académica, pertinencia y mejoramiento de la gestión institucional.

➤ **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.