

ELEMENTOS PARA LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICAS SIN CARÁCTER ACADÉMICO DE UNIVERSIDAD

(aportes a la discusión del proyecto de Presupuesto General de la Nación 2019 por parte del Instituto Tecnológico Metropolitano-ITM y Tecnológico de Antioquia-TdeA, para la Red de Instituciones Técnicas Profesionales, Tecnológicas y Universitarias Públicas-REDTTU)

La Ley 30 de 1992, *“Por la cual se organiza el servicio público de Educación Superior en Colombia”*, desarrolla el mandato constitucional: *“La Educación Superior es un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado”*. En el país la gran mayoría de Instituciones de Educación Superior-IES que no son universidades, han asumido la formación en tecnología desde sus diferentes niveles de complejidad, tratando con ello de dar respuesta a los requerimientos de una economía cada vez menos sofisticada y diversificada, como lo plantea la Agenda Nacional de Competitividad, situación que demanda la formación de pensamientos creativos e innovadores, para responderle con pertinencia a los requerimientos de desarrollo de Colombia. El emprendimiento de esta tarea demanda la financiación adecuada para responder por altos niveles de calidad en las IES que, además, son tratadas académicamente con el mismo rigor que se le exige a las Universidades, pero, discriminadas financieramente por el Estado. En esta dirección, la Ley 30 de 1992 en su Artículo 53, plantea: *“Créase el Sistema Nacional de Acreditación para las Instituciones de Educación Superior, cuyo objetivo fundamental es garantizar a la sociedad que las instituciones que hacen parte de este cumplen los más altos requisitos de calidad y que realizan sus propósitos y objetivos”*, lógicamente sin diferenciar su naturaleza.

A las Instituciones de Educación Superior-IES, la Ley 30 de 1992 las clasifica en: 1) Instituciones Técnicas Profesionales, 2) Instituciones Tecnológicas, 3) Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas y 4) Universidades. Las IES públicas se clasifican, por su parte, en establecimientos públicos y entes universitarios autónomos, estos últimos con prerrogativas de orden constitucional y legal para el ejercicio de la autonomía universitaria y la distribución de los recursos del Gobierno Nacional.

Solo las universidades oficiales que conforman el Sistema de Universidades Estatales-SUE tienen autonomía en materia de contratación, régimen especial en

contratación y asignación salarial para sus docentes (Decreto 1279/2002); a la vez *son las únicas IES que reciben aportes por parte del Gobierno Nacional* (artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992). Por su parte, las otras IES públicas que *no tienen carácter de Universidad*, denominadas *Técnicas, Tecnológicas y Universitarias – ITTU*, han sido relegadas o excluidas de los aportes ordinarios de la Nación, lo que se constituye, de manera histórica, en un factor asimétrico y de inequidad para la financiación y sostenibilidad del sistema de educación superior público en Colombia.

Por tanto, es difícil y compleja la situación de las IES públicas sin el *carácter académico de universidad*, puesto que no disponen en la actualidad de financiación por parte de la Nación, enfrentando una crisis de sostenibilidad académica, financiera y administrativa por la falta de equidad en la distribución de los recursos del Estado. Lo anterior, en contravía de las intenciones de acreditación voluntaria, tanto de programas como institucional, pero en la realidad y con el propósito de un mayor posicionamiento de las instituciones, es socialmente obligatoria. Esto implica atender los requerimientos de vinculación de docentes de tiempo completo, con estudios avanzados (maestría y doctorado), investigación, internacionalización, infraestructura, bienestar, medios educativos y TIC, entre otros componentes de alta calidad, exigidos por el Ministerio de Educación Nacional y el Consejo Nacional de Acreditación.

De otra parte, el difícil panorama de las IES públicas se agravó con la última *Reforma Tributaria, Ley 1819 de 2016*, que derogó los recursos del CREE, e introdujo una reforma que conlleva a fondos que se comparten con Créditos Beca Icetex y con el Programa Ser Pilo Paga, por lo cual es perentorio revisar y concretar la destinación efectiva para las IES públicas, por concepto de los Artículos 102, 142 y 184 de dicha Ley, que suplirían los recursos CREE.

Colombia requiere de logros importantes en cobertura, calidad, pertinencia, fomento a la investigación y mejoramiento de la eficiencia del sector, todas ellas dimensiones de calidad en la Educación Superior, por lo que se sugiere que en el próximo Plan Nacional de Desarrollo y el respectivo Presupuesto General de la Nación, acorde con las políticas educativas, atiendan la sostenibilidad financiera del sistema de educación superior, comenzando por cambiar el término **Universidad Pública** por **Instituciones de Educación Superior Públicas -IESP**, ajustándose a la realidad, dinámicas y necesidades del sistema de educación superior colombiano.

Las problemáticas de calidad y sostenibilidad financiera evidenciadas por parte de las IESP se deberán intervenir de manera prioritaria. Lo anterior, a la luz de la reorganización de la estructura del sistema de educación superior, revisando cada uno de los componentes de la Ley 30 de 1992, además la necesaria intervención de las inequidades del sistema en relación con la asignación o fuentes de recursos para todas las IES que lo integran.

Por tanto, acorde con las competencias constitucionales, con el acompañamiento del Congreso de la República, el Ministerio de Educación Nacional, el Consejo Nacional de Educación Superior -CESU y las asociaciones, es fundamental examinar e intervenir los siguientes temas para lograr la sostenibilidad financiera del sistema de educación superior público del país, dado que las IESP sin carácter de universidad cubren una proporción muy representativa del sistema de educación superior:

- ✓ El CONPES como línea de política de largo plazo para sostener la financiación del sistema.
- ✓ La modificación del Artículo 86 que permita que las Instituciones de Educación Superior Públicas -sin categoría de universidad-, reciban aportes de la Nación.
- ✓ La modificación del Artículo 87 haciéndolo extensivo a las Instituciones de Educación Superior Públicas que no tienen carácter de universidad.
- ✓ Examinar con rigurosidad qué está pasando con los Artículos 102, 142 y 184 de la Ley 1819 Reforma Tributaria, que dejó sin piso los aportes vía CREE, que recibían los 31 establecimientos públicos, es decir, las Instituciones de Educación Superior Públicas sin categoría de Universidad.
- ✓ Revisar y corregir la asimetría del por qué 11 Instituciones de Educación Superior Públicas con carácter de establecimientos públicos no reciben aportes de la Nación; las otras 18 Instituciones sí tienen asignadas partidas por parte de los Ministerios de Hacienda y de Educación Nacional, tanto centralizadas como descentralizadas.
- ✓ Apropiar los recursos para devolución de la aplicación de las Leyes 403 de 1998 y 815 de 2002 relacionados con el **descuento electoral** a los estudiantes sufragantes. Esta devolución la hace el MEN únicamente a las Universidades.
- ✓ Reiterar que los documentos que se escriban desde el MEN, en la aprobación del PGN como en la construcción del PND, así como en las normas y aspectos relacionados con la educación superior, contengan la expresión "*Instituciones de Educación Superior Públicas*" y NO únicamente la palabra "*Universidad*", como sucede en la actualidad.

Lo anterior corresponde a los análisis en diferentes escenarios académicos, apoyados en documentos de *financiación del sistema de educación superior*, que coinciden en que este componente se debe intervenir y ajustar para garantizar el cumplimiento de las metas de acceso con calidad de la población, que apunte al logro de la meta gubernamental del 57 % de cobertura con calidad de estudiantes entre los 17 y 21 años de edad.

El componente de financiación de las Instituciones de Educación Superior Públicas será esencial en estas metas, tanto del sistema como de las instituciones que lo integran, alineadas a los propósitos y pilares del Gobierno Nacional de aportar a la “*legalidad, equidad, emprendimiento e innovación*”.

FUNDAMENTOS DE LA PREOCUPACIÓN DE LA INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICAS NO UNIVERSIDADES, EN LA FINANCIACIÓN QUE DEBEN RECIBIR DE LA NACIÓN EN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2019

El anteproyecto de Presupuesto General de la Nación -PGN, presentado por el anterior gobierno al Congreso de la República, preocupa a las Instituciones de Educación Superior públicas, en especial aquellas no reconocidas actualmente como Universidades, así: la anterior Reforma Tributaria, Ley 1819 de 2016, que derogó los recursos del CREE, destinó fondos que se comparten con Créditos Beca Icetex y con el Programa Ser Pilo Paga. Dichos fondos para fortalecer las IESP no son visibles en la distribución, así como tampoco los provenientes de los Artículos 102, 142 y 184 de dicha Ley, que suplirían los recursos CREE.

IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA LA EQUIDAD (CREE)

La Ley 1607 de 2012 creó el Impuesto sobre la Renta para la Equidad -CREE, a partir del primero de enero de 2013, como aporte en el que contribuyen las sociedades y personas jurídicas y asimiladas, declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios, en beneficio de los trabajadores, la generación de empleo y la inversión social, en los términos citados en la Ley.

El Decreto 2564 de 2015, adicionó el capítulo 4 al título 4, de la parte 5, libro 2 del Decreto 1075 de 2015, único reglamentario del sector Educación, con el objetivo de reglamentar los criterios para la asignación de los recursos provenientes del CREE a partir del período gravable 2016.

Estos recursos adicionales fueron distribuidos durante las vigencias 2016 a 2017 entre todas las entidades de educación superior sin consideración de su naturaleza en razón de su cobertura, con el ánimo de entregarles recursos que permitieran el incremento de dicha cobertura, mejorar las condiciones de calidad y fomentar la investigación.

La Ley 1819/16 que entró en vigencia a partir del 29 de diciembre de 2016, derogó el impuesto CREE, no obstante, contempló en su Artículo 369, recursos para el mismo fin de lo establecido en los recursos CREE, así: “*Artículo 369. Financiación contingente al ingreso. El Gobierno Nacional estructurará los mecanismos y estrategias para lograr la financiación sostenible de la Educación Superior con*

estándares de calidad y con el objetivo de ampliar la cobertura. Para ello, presentará al Congreso de la República, en un plazo máximo de seis (6) meses a partir del 1° de enero de 2017, los proyectos de ley que sean necesarios para el efecto y creará el Fondo del Servicio Integral de Educación Superior (FOSIES) para la administración de los recursos del Sistema de Financiación Contingente al Ingreso que permita ampliar el acceso y la permanencia en Universidades acreditadas y programas acreditados de educación superior con criterios de progresividad y focalizando en los más necesitados. Este sistema buscará que los beneficiarios de programas públicos de financiamiento integral de la educación superior contribuyan de manera proporcional a su capacidad de pago y en forma solidaria para garantizar su sostenibilidad. El FoSIES será administrado por el Icetex, de acuerdo con la reglamentación que para sus efectos expida el Ministerio de Educación Nacional.

Este fondo podrá recibir los recursos del cuarenta por ciento (40 %) a los que se refiere el literal b del Artículo 468 del Estatuto Tributario. Estos recursos también podrán destinarse a la financiación de programas consistentes en becas y/o créditos educativos otorgados por el Icetex”.

La Ley 1911 del 11 de julio de 2018, “*Por medio de la cual se crea la Contribución Solidaria a la Educación Superior y se dictan otras disposiciones sobre los mecanismos y las estrategias para lograr la financiación sostenible de la educación superior*”, en su Artículo 8 no es explícita en qué porcentaje de estos recursos provenientes de la Reforma Tributaria corresponden a dichos fondos y cuáles serán distribuidos entre las IES o, expresado de otra forma, la Ley no reglamentó los porcentajes y la metodología de distribución a las IES, poniendo en riesgo la sustitución de dichos recursos e incrementando la inequidad en la distribución de los recursos entre las Instituciones de Educación Superior y agravando su situación financiera.

Las INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR no universidades, requieren la reglamentación de asignación y distribución en un porcentaje que signifique realmente una sustitución de los recursos CREE.

DESTINACIÓN ESPECÍFICA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS

En virtud del Artículo 102 de la Ley 1819 de 2016, para la vigencia 2019 se destinan nueve (9) puntos porcentuales de la tarifa del Impuesto sobre la Renta y Complementarios de las personas jurídicas, en los cálculos del gobierno para la vigencia 2019, equivalentes a \$10,8 billones, de manera que 2,2 puntos se destinarán al ICBF (\$2,7 billones); 1,4 puntos al SENA (\$1,7 billones); 4,4 puntos al Sistema de Seguridad Social en Salud (\$5,3 billones); 0,4 puntos a financiar

programas de atención a la primera infancia (\$482 mm); y **0,6 puntos a financiar las instituciones de educación superior públicas para el mejoramiento de la calidad de la educación superior** y/o para financiar créditos beca a través del Icetex (\$722 mm).

Los 0,6 puntos que deben reflejarse en una distribución para la Instituciones de Educación Superior Públicas, no se evidencia su asignación en el anteproyecto del Presupuesto General de la Nación. En el desarrollo del texto solo se incluye a las Universidades.

DOCUMENTO ANEXO AL MENSAJE PRESIDENCIAL

Los aportes que por diferentes fuentes de recaudos transfiere la Nación a las entidades de educación superior, de cualquier naturaleza, se deben presupuestar en transferencias corrientes por ser recursos girados sin una contraprestación diferente a prestar un servicio público de calidad, -Mandato Constitucional-, y en particular por lo ordenado en la ley.

El documento denominado *“Anexo al mensaje presidencial”* plantea sobre las transferencias corrientes: *“Para su inclusión se da cumplimiento a lo ordenado por las normas vigentes, la jurisprudencia constitucional y la disponibilidad de recursos. Los conceptos de gasto más importantes que hacen parte de este rubro son las transferencias al Sistema General de Participaciones -SGP, las destinadas a cubrir obligaciones pensionales, y las asignaciones a las universidades públicas, que equivalen a \$3,2 billones sin incluir el rubro de pensiones”*. Es claro que este rubro corresponde a las transferencias que para el funcionamiento efectúa la Nación a las Universidades conforme a la Ley 30 de 1992, Artículos 86 y 87.

Educación: Se asignaron \$2,1 billones en inversión (5,8 %). La asignación de estos recursos corresponde a la priorización de programas sociales como: permanencia educativa a través de créditos y becas del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -Icetex, incluido el Programa Ser Pilo Paga (\$846.5 mm), infraestructura educativa PBM (\$306.9 mm), aporte a la financiación de Universidades conforme a la Ley 30 de 1992 y Ley 1697 de 2013 que creó la estampilla de la Universidad Nacional (\$176,8 mm) y el Programa de Alimentación Escolar -PAE (\$575.3 mm).

El documento anexo a la presentación del PGN plantea: *“Las provisiones que en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se puedan hacer para, entre otras erogaciones, cubrir aportes extraordinarios a las universidades públicas”*. La definición de extraordinarios observa el **Artículo 86 de la Ley 30 de 1992** que en

su Parágrafo plantea: *“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”*. No obstante, es evidente el espíritu del Ejecutivo de no contemplar aportes extraordinarios a las Instituciones de Educación Superior. Es claro que el Gobierno Nacional no contempló estas provisiones para las Instituciones de Educación Superior Públicas.

DOCUMENTO ASPECTOS COMPLEMENTARIOS DEL ANTEPROYECTO DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

Sobre el tema de educación, este documento plantea: **“La educación es el más poderoso instrumento de igualdad social, que nivela las oportunidades de las personas, abre puertas de progreso y mejora la calidad de la democracia”**. Esta verdad la trae el documento para introducir los programas y metas propuestas en el campo de la educación, así: *“Para la próxima vigencia, con los recursos asignados se continuarán desarrollando metas relacionadas con la implementación de la Jornada Única en todos los colegios públicos del país, el programa de Excelencia Docente con las becas a docentes, los Acuerdos de Calidad, la obligatoriedad de la Educación Media, la construcción de aulas a través de los recursos que se canalizan por el Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa, el cierre de brechas en educación superior con calidad, el Sistema Terciario de Educación y la alineación con parámetros internacionales en la convalidación de títulos, cofinanciación del Programa de Alimentación Escolar, Primera Infancia, alfabetización, educación rural, créditos beca otorgados a través del Icetex”*.

No obstante, en el anteproyecto del Presupuesto General de la Nación ni en los documentos anexos se evidencia el presupuesto asignado para la meta: *“El cierre de brechas en educación superior con calidad”*, que incluya a las Instituciones de Educación Superior Públicas.

Medellín, 16 de agosto de 2018