

Propuesta de análisis y posición sobre los puntos del Acuerdo para construir agenda común en el Movimiento por la Educación Superior Pública

Presentación

El presente documento es un aporte de un grupo de profesores y profesoras de la Universidad Nacional al proceso de seguimiento de los acuerdos firmados en diciembre de 2018 por parte de la Mesa de Diálogo con el gobierno nacional, y fue discutido y complementado por los y las asistentes al IV Encuentro Nacional de la Mesa Amplia de Profesores(as) de Universidades Públicas, realizado en Bogotá los días 31 de mayo y 1 de junio de 2019. En este sentido, se trata de una propuesta de la plataforma denominada “Mesa Nacional de Profesores de la Universidad Nacional” que aparece en la Resolución 19195 de 2018 que conformó la Mesa de Diálogo.

Entendemos que, si bien la negociación se produjo entre octubre y diciembre del año anterior y se llegó a lo que quedó consignado en los acuerdos, la dinámica de seguimiento de cada uno de los puntos acordados ha sido muy compleja, ligada a la agenda y los tiempos gubernamentales, y con poca claridad sobre una posición concertada entre las plataformas que conforman el Movimiento.

Esta situación hace necesario profundizar en la construcción de acuerdos entre las plataformas sobre una agenda común para alcanzar la educación superior que se quiere desde las comunidades académicas y que permita asumir posiciones claras frente a la política gubernamental en cada uno de los puntos del acuerdo.

En tal sentido, se propone una reflexión que parte de la información disponible sobre la situación actual de cada punto, a mayo de 2019, seguida de la posición que orienta una visión estratégica de la educación superior que en algún momento, tanto en 2018 como en años anteriores, se expresó como un conjunto de criterios orientadores (ver decálogo anexo), para culminar con una propuesta sobre cada punto, que permita avanzar de la coyuntura hacia la visión estratégica. Éste sería un insumo para alimentar la discusión en el interior de las plataformas y llegar a un escenario legítimo de construcción de acuerdos como Movimiento.

SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

Punto 1. Reforma constitucional al Sistema General de Regalías (SGR)

- **Situación actual**

Cursa en el Congreso un proyecto de acto legislativo sobre el SGR, a partir de dos proyectos acumulados: uno de iniciativa gubernamental y otro de parlamentaria. El

núcleo del proyecto es dejar en la Constitución los principios orientadores sobre el tema y en la ley reglamentaria los asuntos operativos.

Dentro de las modificaciones fundamentales está el regreso a una distribución entre el 30 y el 50% para los entes territoriales productores¹, con el fin de recuperar los “incentivos” para ellos, sin afectar las bolsas de inversión. Esto se pretende lograr disminuyendo los recursos destinados a los componentes de “ahorro” y “funcionamiento y operación”.

Esta decisión puede estar relacionada con la ampliación de zonas productoras y con el uso del sistema de extracción por “fractura hidráulica” (*fracking*) o “medios no convencionales”, como aparece en el Plan Nacional de Desarrollo, 2018-2022, con todas las implicaciones sociales y ambientales que se han identificado.

No aparece la destinación específica a “educación superior” ni a ciencia, tecnología e innovación. Se afirma que están incluidas en la afirmación “inversión social, económica y ambiental”. La conformación del sistema de “gobernanza”, hoy establecida en más de 1.000 “órganos colegiados de administración y decisión” (OCAD), será definido en la ley reglamentaria que aún no se tiene y en la cual se espera participen los diferentes sectores involucrados.

Al parecer, este proyecto ha sido avalado por la Federación Nacional de Departamentos (FND), según informó el gobernador de Boyacá, Carlos Amaya, en sesión de la Mesa de Diálogo. Si bien para la formulación de este proyecto no hubo participación del Movimiento, el gobierno ha expresado su disposición a recibir aportes, tanto para el proyecto de acto legislativo como para el de reglamentación (reforma de la Ley 1530 de 2012).

- **Posición**

No es aceptable pretender resolver la crisis financiera del sistema de educación superior pública a través de recursos económicos provenientes del sistema general de regalías, como lo han expresado los delegados de los cabildos indígenas universitarios. Esto en tanto son recursos que, por un lado, dependen del desarrollo de proyectos minero-energéticos sometidos a la volatilidad de los precios internacionales de las *commodities*, y por otro, el desarrollo de estos proyectos tiene un profundo impacto social y ambiental, no sólo en los territorios donde se ejecutan.

Por otra parte, más que la distribución de los recursos importa el proceso de decisión, señalado como clientelista, amañado y poco democrático, así como la complejidad del proceso de formulación y ejecución de los proyectos de inversión con estos recursos.

¹ Según artículo reciente del profesor Edilberto Rodríguez de la UPTC, en segundo debate se disminuyó al 40%. Rodríguez E. Reforma al SGR: ¿un cheque en blanco? *El Diario* (Boyacá), 21 de mayo de 2019. En: <https://www.periodicoeldiario.com/2019/05/21/reforma-al-sgr-un-cheque-en-blanco/>.

- **Propuesta**

Para garantizar el cumplimiento del punto 1 del Acuerdo, si se recibe un soporte económico proveniente del SGR, debe ser una acción transitoria mientras se construye una nueva matriz energética sustentable.

Se propone incluir en la reforma constitucional sostener la asignación específica del 10 % para ciencia, tecnología e innovación, con la siguiente destinación específica:

- Elaboración de estudios sobre los impactos sociales y ambientales de los proyectos minero-energéticos.
- Formulación de alternativas energéticas.

Y 10% educación superior pública, con la siguiente destinación específica:

- Programas académicos que permitan plantear soluciones a los problemas socio-territoriales derivados de la implementación de dichos proyectos, formación socioambiental y que propicien el desarrollo de modelos interculturales y de etnoeducación.

Estos fondos deberían orientarse hacia el fortalecimiento de la regionalización de los sistemas de ciencia y tecnología y de educación superior, propiciar la equidad regional mediante sinergias y promoción de proyectos colaborativos y diálogos regionales, más que proyectos institucionales aislados que compiten por convocatorias. Asimismo, el proceso de decisión y ejecución de proyectos debe ser democrático y con participación de las comunidades académicas.

Puntos 2 y 3. Presupuesto bienal de regalías

- **Situación actual**

- Becas. El gobierno propuso que las becas de excelencia del programa “Doctoral del bicentenario” de Colciencias se orientaran tanto a las instituciones públicas como las privadas. Los criterios de la convocatoria abierta para 500 becas en 2019 son: 1. Haber sido aceptado o estar inscrito en algún doctorado. 2. Proyecto de tesis con problemas priorizados por los departamentos. 3. Demostrar trayectoria en el tema propuesto o vinculación institucional con el departamento. 4. Se darán 10 puntos de entrada para los docentes ocasionales (se presenta como un mecanismo para cumplir el punto 3 del Acuerdo). Se condonará hasta el 80% si se termina el programa en condiciones señaladas por la convocatoria.
- Obras de infraestructura. Existe un listado preliminar de proyectos elaborado desde la FND. Junto con los rectores del Sistema de Universidades Estatales (SUE) y de la Red de Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias (Red

ITTU), con el apoyo del Ministerio de Educación Nacional (MEN), se están identificando proyectos potenciales relacionados con los planes de fortalecimiento institucional de cada institución, en especial, para fortalecer los procesos de acreditación. Según informe de abril, hay proyectos por un costo aproximado de 330 mil millones de pesos, aunque deberán asignarse 500 mil millones en 2019.

- Proyectos de inversión para fortalecimiento institucional y de investigación de las IES públicas. En el mismo sentido que el anterior, se ha impulsado la formulación de proyectos de este tipo entre el SUE y el MEN, ligados a los planes de desarrollo institucional y hacia la acreditación.

- **Posición**

La perspectiva de invertir recursos de regalías debe ser entendida como un asunto marginal en la financiación de la educación superior. Como se mencionó en el punto anterior, podría comenzar a orientarse a procesos de diálogo regional que permita construir sinergias o complementariedades y no competencia entre instituciones.

Dada la urgencia de inversión de estos recursos en el bienio, es fundamental agilizar los procesos de decisión y de gestión de proyectos prioritarios en las IES, en sinergias regionales y con el apoyo de las instancias correspondientes del MEN, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la FND.

- **Propuestas**

Respecto de los aspectos específicos de destinación de estos recursos:

- Sobre becas. El Acuerdo es muy claro en afirmar que la financiación es solo para las “IES públicas”. Abrir la financiación a las IES privadas constituye un incumplimiento del Acuerdo. En este sentido, no deberían invertirse estos recursos en IES privadas que se verían directamente beneficiadas con recursos públicos. Dado que los recursos serían insuficientes para cubrir los altísimos precios de los doctorados en estas instituciones, se está ofreciendo el endeudamiento de los potenciales beneficiarios, lo cual es inaceptable. Por otra parte, el punto 3 es muy claro en que “se incluyan como potenciales beneficiarios los profesores catedráticos y ocasionales”. En este sentido, la ventaja de 10 puntos en la competencia es insuficiente y no se traduce en una estrategia de priorización de profesores catedráticos y ocasionales, que deberían estar por fuera de convocatorias y hacer parte de una política claramente orientada hacia ellos, identificando sus necesidades y los programas estratégicos de las instituciones para acercar su formación con la formalización laboral que se requiere. En este sentido, se propone generar garantías para que en la segunda convocatoria estas becas prioricen: i. Docentes ocasionales de las universidades públicas; ii. Universidades públicas regionales; iii. Candidatos afros, indígenas, comunidad LGTBI y víctimas del conflicto armado. Exigir el cumplimiento del

acuerdo respecto de que son doctorados ofrecidos por IES públicas. Se propone incluir un estímulo de 10 puntos para proyectos de tesis que se orienten a la investigación sobre los impactos sociales y ambientales de los proyectos minero-energéticos y la formulación de alternativas energéticas.

- Sobre obras de infraestructura. Los criterios para la financiación de proyectos deben estar vinculados a los planes de desarrollo o de infraestructura de las IES públicas, más que a las rutas de acreditación. Si bien se ha reconocido el déficit acumulado en infraestructura por institución, es necesario priorizar cuanto antes y de manera estratégica los proyectos, con la participación de estudiantes, profesores y trabajadores, pero, al mismo tiempo, generar sinergia y complementariedad para avanzar en la regionalización.
- Proyectos de inversión para fortalecimiento institucional y de investigación de las IES públicas. Para el caso de este tipo de inversiones es fundamental pensar en proyectos regionales estratégicos que implican procesos de concertación entre comunidades académicas y autoridades institucionales en las regiones. En particular, creación de centros regionales de laboratorios ciencias exactas, médicas y sociales.

Punto 4. Mesa técnica de regalías.

- **Situación actual**

Esta mesa fue instalada durante el movimiento de 2018, con la FND, con la intención de definir el tema de los recursos para el bienio 2019-2020. Participaron dos profesores y tres estudiantes. En el presente año se produjo una reunión con DNP y MEN para presentar el proyecto de acto legislativo sobre el SGR. Allí se solicitó hacer una sola mesa para los dos temas. Se citó a una reunión técnica y de “capacitación” para el 29 de mayo en el DNP.

- **Posición**

Es la expresada respecto de los recursos de regalías y deberá ser presentada en la mesa correspondiente.

- **Propuesta**

Los criterios que se señalaron en los puntos 1 y 2.

Como delegado de la Mesa Nacional de Profesores de la Universidad Nacional al profesor Ricardo Quijano, de la Facultad de Minas de la Universidad Nacional, Sede Medellín.

Punto 5. Reforma al ICETEX

- **Situación actual**

Sobre el primer párrafo de este punto, dedicado a la inclusión de un artículo en el PND, se encuentra que, en el articulado aprobado y en sanción presidencial el gobierno incluyó el siguiente artículo²:

ARTÍCULO 191º. EXCEDENTES DEL ICETEX. El Ministerio de Educación Nacional podrá utilizar los excedentes que se generen en el ICETEX a partir de los recursos girados por la Nación. En caso de hacerlo, debe destinarlo prioritariamente a atender los subsidios de tasa de interés, condonación y manutención asociados a los créditos educativos; a programas de alivio de cartera para sus beneficiarios o de fortalecimiento de la educación superior; al pago de las obligaciones que el ICETEX haya adquirido con dichos fines; a financiar las renovaciones o las adjudicaciones de nuevos créditos educativos o para otros objetivos similares.

En una sección anterior del PND aparecen los estímulos tributarios para donaciones a ciencia y tecnología. Allí quedó el siguiente punto:

Art. 158-1: DEDUCCIÓN POR DONACIONES E INVERSIONES EN INVESTIGACIÓN, DESARROLLO TECNOLÓGICO E INNOVACIÓN. ...i) a las donaciones que se realicen por intermedio de las Instituciones de Educación Superior o del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX dirigidas a programas de becas o créditos condonables que sean aprobados por el Ministerio de Educación Nacional, y que beneficien a estudiantes de estratos 1, 2 y 3 a través de becas de estudio total o parcial, o créditos condonables que podrán incluir manutención, hospedaje, transporte, matrícula, útiles y libros, de acuerdo a la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional respecto de las condiciones de asignación y funcionamiento de los programas de becas y créditos condonables a los que hace referencia el presente artículo.

Y en el artículo 190 se plantea el componente de “gratuidad” que se anunció como uno de los componentes del programa Generación E:

ARTÍCULO 190º. AVANCE EN EL ACCESO EN EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA. El Gobierno nacional avanzará en un proceso gradual para el acceso, permanencia y graduación en la educación superior pública de la población en condiciones de vulnerabilidad, incluida la rural, que sea admitida en una institución de educación superior pública, de formación técnica profesional, tecnológica y universitaria. Para este fin, podrán establecerse apoyos para pago de matrícula a través del ICETEX y subsidios de sostenimiento con cargo a programas del Ministerio de Educación Nacional, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y otras fuentes.

La reforma del ICETEX quedó planteada en las bases del plan, pero no en el articulado. En las bases se afirma:

² Ver el articulado aprobado en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Articulado-Segundo-Debate-Plan-Nacional-de-Desarrollo.pdf>

De igual forma, con el propósito de seguir avanzando de forma idónea y eficaz en la garantía del derecho a la educación, se brindarán oportunidades de acceso, permanencia y graduación, y se diseñarán estrategias para la generación de oportunidades a jóvenes en condición de vulnerabilidad en las diferentes regiones del país, y se implementará una reforma integral al ICETEX en materia de gobernanza, estructura y características de su portafolio de servicios y fuentes de financiación, incluidos los fondos creados en la Ley 1911 de 2018³.

Esta situación muestra claramente que el gobierno avanza en la idea de que el crédito educativo es fundamental para garantizar el “derecho a la educación”. Avanza cada vez más en el subsidio a la demanda para “vulnerables” con la intermediación del ICETEX. Y no se abre la discusión de la reforma al sistema de financiamiento contingente al ingreso definida en la Ley 1911 de 2018. En estas condiciones, la reforma al ICETEX tiende a ser de portafolio y gobernanza, pero no misional y menos estructural.

De esta forma, se asiste a una transformación progresiva del financiamiento de la oferta, es decir a las instituciones, al financiamiento de la demanda a través del crédito educativo, de la parafiscalidad asumida por los individuos y sus familias y del subsidio a la demanda para pobres, en la misma lógica del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

Por otra parte, la “mesa de trabajo que será creada por la Comisión VI de Senado, para la discusión de la reforma integral al ICETEX” nunca se creó, aunque el MEN informó en sesión del 30 de abril que “se trabajará con la Comisión VI del Senado en la creación de la mesa de seguimiento a ICETEX, anunciada por la misma Comisión en 2018”.

La mesa técnica se ha convertido en un escenario de información o socialización de los programas del ICETEX, para “escuchar de ‘los diferentes grupos de interés’ sus propuestas acerca de ‘qué reformar, cómo reformar, en donde reformar’”, como comentó el profesor Gonzalo Arango, delegado de la Mesa Nacional de Profesores de la Universidad Nacional, sin que se pueda hablar del sentido de la reforma institucional anunciada y mucho menos de un cambio estructural.

- **Posición**

Desde el Movimiento por la Educación Superior Pública se ha planteado de tiempo atrás que el mejor modelo de financiamiento para la garantía del derecho a la educación es el de oferta, es decir, el de presupuestos bien hechos, progresivos, ligados a las necesidades institucionales, regionales y nacionales. El crédito educativo debería ser un mecanismo marginal y opcional para una población minoritaria con altos ingresos.

³ Ver documento final aprobado en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>

La idea de incluir una reforma del ICETEX en el acuerdo por parte de algunos sectores del Movimiento pretendía aliviar las deudas de los clientes actuales de estos créditos e ir pasando hacia un papel complementario y no predominante del crédito educativo en el financiamiento. De allí la aspiración de incluir un artículo en el PND sobre “la reforma integral del ICETEX”. Aunque haya quedado en las bases del Plan, es claro que por parte del gobierno se pretende una reforma funcional, no estructural, y que no se toca el financiamiento contingente al ingreso (FCA).

Aunque haya promotores y defensores de la FCA (Ley 1911 de 2018) entre académicos de universidades públicas y privadas, es necesario señalar que este modelo implica una transferencia decidida del costo de la educación superior a los ciudadanos y sus familias como si se tratara de un simple bien meritario individual. Ante la renuencia del Estado a formular una política tributaria progresiva, a la que no están dispuestos los grandes propietarios del país, se propone una contribución parafiscal, esto es, obligatoria, vinculada a la planilla integrada de aportes (PILA), que está destinada a endeudar a las personas y sus familias con el Estado, a sacrificar entre el 12 y el 19% de sus ingresos durante buena parte de su vida laboral y a incrementar las desigualdades sociales en nombre de la “solidaridad”. Esto es injusto e inaceptable.

- **Propuesta**

Si sostenemos como Movimiento que los créditos y la financiación por parte del ICETEX deben ser complementarios a una política pública que garantice la educación superior estatal como derecho a través del financiamiento de la oferta en las instituciones, no es aceptable continuar con las dimensiones actuales del crédito educativo. Por el contrario, se requiere una política que oriente progresivamente los recursos del crédito hacia la oferta.

Con base en lo anterior, debería proponerse la derogatoria de la Ley 1911 de 2018 y en la reforma al ICETEX, no incluir la conformación del fondo creado por esta ley denominado “Fondo del Servicio Integral de Educación Superior (FoSIES)” (Art. 6). Esto implica construir una propuesta de reforma del financiamiento público del sistema de educación superior estatal y del sistema de crédito educativo que desprenda este componente de la dinámica del sector financiero global, en especial de los recursos de la banca internacional o multilateral como se ha venido haciendo.

Existen opciones en la política tributaria para obtener los recursos para un financiamiento digno de la oferta de educación superior pública, tales como:

- Derogación de beneficios tributarios a grandes capitales o empresas.
- Impuesto a la riqueza.
- Impuesto a los dividendos.
- Impuesto al sector financiero.

Lo anterior implica una estrategia de comunicación hacia la sociedad entera y hacia los sectores políticos para construir la movilización social y la legitimidad política que requiere la viabilidad de esta propuesta.

EXCEDENTES DE COOPERATIVAS PARA FUNCIONAMIENTO DE LAS IES PÚBLICAS

Punto 6. Según lo establecido en el párrafo 2 del artículo 19-4 del Estatuto Tributario

- **Situación actual**

Se informó en sesiones anteriores de la Mesa de Diálogo que fueron apropiados los recursos en el presupuesto de 2019, certificados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y fueron asignados a las universidades con base en el histórico de asignación, como se definió con el SUE.

- **Posición**

Respecto de los recursos para funcionamiento, se ha planteado la necesidad de priorizarlos para la formalización del personal docente y administrativo misional, según la jurisprudencia acumulada.

- **Propuesta**

Solicitar a las directivas de todas las universidades información sobre la asignación de estos y los nuevos recursos para funcionamiento definidos en el Acuerdo, en el sentido de asignarlos prioritariamente al proceso de formalización laboral, por medio del descongelamiento y la ampliación de la planta. Se debe caracterizar la vinculación de ocasionales y de cátedra en cada universidad y las implicaciones de la precarización laboral, para priorizar la destinación de los recursos, diseñar un modelo progresivo, según necesidades, con garantías laborales, viable financieramente, y construir una hoja de ruta para la formalización.

RECURSOS DE INVERSIÓN, PARA SANEAMIENTO DE PASIVOS Y EL SISTEMA NACIONAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN.

Punto 7.1 Saneamiento de pasivos con recursos de inversión

- **Situación actual**

Para 2019 se estableció que serían asignados 250 mil millones del rubro de inversión para el saneamiento de pasivos. En la sesión del 30 de abril se informó que el concepto de “pasivos” es de naturaleza contable e incluye varias categorías. El sentido del acuerdo fue tratar de avanzar en la superación del “déficit presupuestal” y cubrir los “faltantes” de la vigencia anterior. Se propuso construir un instrumento para realizar el “estudio de saneamiento de pasivos” que permita identificar claramente los “faltantes” y diferenciarlos de “pasivos financieros”. En este sentido, hacia el 17 de mayo se

recibiría información por parte de las IES. El MEN analizaría la información y hacia finales de mayo haría la solicitud de aclaraciones. Desde allí se propondría una estructura de plan de pagos de pasivos. Las IES avalarían estas propuestas y se estaría ejecutando en julio o agosto.

En todo caso, en el artículo el artículo 188 del PND, que incluye los recursos del presupuesto general de la Nación (PGN) para educación superior pública, se afirma que,

La Nación financiará proyectos de inversión de las Instituciones de Educación Superior Públicas los cuales no harán parte de la base presupuestal, que incluyen saneamiento de pasivos y aportes adicionales de inversión.

Estos programas incluirán medidas orientadas al pago de acreencias laborales, reestructuración y saneamiento de pasivos, adquisición de cartera, y estarán precedidos del estudio que realizará cada Institución de Educación Superior Pública, el cual deberá ser validado por el Ministerio de Educación Nacional.

En varias ocasiones se ha presentado la discusión sobre el término “acreencias laborales reconocidas”, que algunos rectores y el MEN han utilizado para no hacer el pago a los docentes ocasionales y de cátedra que no pudieron realizar su trabajo durante la movilización de 2018. Para examinar los casos específicos se convocó a reunión con rectores del SUE para el 8 de mayo en la Universidad Pedagógica Nacional. En ella participaron tres rectores (UIS, UTP, UPN), ASPU, Lucy Gabriela Delgado, Piedad Ortega, de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), como delegada de la Mesa Nacional de Profesores de la Universidad Nacional, y organismos de control. La situación más problemática se presenta en la Universidad de Pamplona. Y se están realizando visitas de verificación. Frente a la situación resalta la tensión que expresan los rectores entre la normatividad general y la autonomía de las universidades.

- **Posición**

Desde el Movimiento se ha insistido en que se priorice la asignación de estos recursos para el pago de las acreencias laborales derivadas del pago a docente ocasionales y de cátedra durante la movilización entre agosto y diciembre de 2018, atado al compromiso de garantías de no represalias, establecidas en el Acuerdo.

La idea de “faltantes” se refiere al déficit de funcionamiento que se cubre con unidad de caja al final de año y genera pasivos para la vigencia del año siguiente y deberían ser cubiertos con estos recursos.

- **Propuesta**

Exigir a las directivas de las IES públicas el compromiso con el cumplimiento del espíritu del Acuerdo y proceder cuanto antes y de manera prioritaria a la identificación y pago de los pasivos y faltantes relacionados con las acreencias laborales generadas en el marco de la movilización del 2018 y el déficit de funcionamiento acumulado.

En el mismo sentido, solicitar a los rectores del SUE una actualización del déficit histórico de funcionamiento en todas las universidades públicas, atendiendo a las especificidades.

Punto 7.2. Inversión en proyectos priorizados

- **Situación actual**

En la sesión del 30 de abril se informó que, en reuniones con los rectores del SUE se estableció que la priorización de los proyectos fuera con base en los criterios usados para los recursos del anterior CREE. Se habló de usar las mismas líneas de inversión, esto es, infraestructura para CTel, formación de profesores y bienestar universitario, pero con flexibilidad y criterios de fomento a la calidad, con base en planes de fomento de cada institución y aprobados por el MEN. Se presentarán proyectos de inversión por cada una de las IES; el MEN revisará y apoyará los aspectos técnicos. Se espera comenzar a ejecutar los recursos de 2019 a partir de agosto o septiembre.

- **Posición**

El criterio fundamental respecto de los recursos de inversión ha sido el de superar el déficit histórico en infraestructura y dotación, calculado por el SUE en 15 billones de pesos, que permitan crear las condiciones para una educación de calidad y con bienestar universitario, para lo cual se han realizado diferentes estudios y discusiones en el interior de cada una de las instituciones que deberán ser retomadas.

- **Propuesta**

Exigir la información a las directivas de cada una de las instituciones para analizar, por parte de las comunidades académicas, el déficit acumulado en infraestructura, dotación, formación profesoral y bienestar universitario, y verificar su priorización en los planes de fomento.

Recursos de saldos apropiados y no comprometidos para las IES públicas y Colciencias

- **Situación actual**

El texto del Acuerdo expresa que “El Gobierno Nacional incluirá en el PND 2018-2022 la habilitación legal para destinar en el año 2019 el 20% de los saldos presupuestales apropiados y no comprometidos del PGN 2018 para inversión y funcionamiento, de acuerdo con las fuentes del recurso hasta por \$300.000 millones de pesos”. Después de entrar en detalles sobre si se trataran de recursos de funcionamiento o inversión para asignarlos de manera diferencial, culmina con el siguiente condicionante: “siempre que el uso de dichos saldos no incremente el déficit del Gobierno Nacional central”.

Al respecto, el gobierno no incluyó en el PND este asunto. Por otra parte, en la sesión del 30 de abril se presentó el resultado del cierre presupuestal aprobado por el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS). El delegado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) informa que, según la norma de presupuestación y la regla fiscal, se calcularon “pérdidas por apropiación”, que corresponderían a los “saldos presupuestales no comprometidos”, por 7,2 billones para 2018. En la ejecución de 2018 las pérdidas fueron de 5,1 billones en total y 4,2 billones en el nivel central, con un déficit estructural de 3,1%. En estas condiciones, se afirma que no hay saldos que repartir para 2019. Siguiendo la misma técnica presupuestal, en el presupuesto de 2019 se calcularon y se aprobaron pérdidas por apropiación por 4,2 billones. Por lo anterior, la Ministra informó en la misma sesión que se hizo una búsqueda de nuevas fuentes del PGN para asignar para este propósito 78,5 mil millones en 2019.

Con el apoyo del profesor Álvaro Moreno, de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, se envió una carta detallada sobre el cálculo del mínimo impacto sobre el déficit fiscal de la Nación si se asignaran los 300 mil millones, en especial para ciencia, tecnología e innovación. Se espera respuesta por parte del gobierno.

- **Posición**

Durante la negociación en diciembre de 2018 se planteó con toda claridad la alta posibilidad de asignar saldos presupuestales no comprometidos hasta por 300 mil millones, según la experiencia y el aval del MHCP. Sin embargo, queda claro ahora que se trata de una fuente muy incierta que nunca debió ser presentada como una posibilidad cercana. En este sentido, se percibe como un engaño y es un punto incumplido.

- **Propuesta**

Profundizar en el análisis del mecanismo de asignación de los recursos apropiados y no comprometidos de una vigencia presupuestal a otra. En particular, solicitar al MHCP que muestre en detalle cómo se calculan las pérdidas de apropiación en cada uno de los sectores y cómo se asignan de un año al siguiente.

Por otra parte, si hubo un esfuerzo presupuestal por 78,5 mil millones, solicitar al gobierno la asignación para CTeI de los 300 mil millones para cumplir este punto del Acuerdo, incluso de saldos apropiados no comprometidos, pues depende del gobierno esta asignación en vigencias posteriores.

RECURSOS DE FINANCIAMIENTO A LAS ITTU PÚBLICAS

Punto 10. Habilitación legal para la transferencia de los recursos del PGN a funcionamiento de todas las ITTU

- **Situación actual**

Después de la mesa técnica sobre este tema con rectores de la Red ITTU, se redactó un párrafo para incluir en el PND. El texto quedó aprobado en el Art. 188 que dice:

La Nación asignará recursos de funcionamiento del Presupuesto General de la Nación a todas las Instituciones de Educación Superior que son establecimientos públicos del orden territorial. Para ello el Ministerio de Educación Nacional establecerá anualmente con estas instituciones, el mecanismo de inversión en los presupuestos institucionales.

Al respecto se han realizado diferentes acercamientos entre una delegación de esta red y el MEN para construir la propuesta que materialice el mecanismo por el cual se hará esta asignación presupuestal estable.

- **Posición**

Se considera que estos recursos deben ser frescos y no competir con los asignados a las universidades públicas. Es importante generar acercamientos entre las ITTU y las universidades en las regiones para construir sinergias y complementariedades para el desarrollo de los sistemas regionales de educación superior y CTel, comprometiendo a los entes territoriales (municipios, distritos y departamentos).

El movimiento debe profundizar en las relaciones entre la formación técnica y tecnológica y la profesional y científica, de cara a un nuevo sistema de educación superior pública.

- Propuesta

Hacer seguimiento desde el Movimiento a este proceso, buscando formalización laboral y articulación regional entre IES.

RECONOCIMIENTO DEL 100% DE DESCUENTO POR VOTACIÓN PARA LAS IES PÚBLICAS

Punto 11. Proyecto de ley para garantizar el reembolso del 100% del descuento electoral.

- **Situación actual**

En la actualidad, la devolución de recursos a las universidades por el descuento por votación es parcial, irregular e incierta. Se requiere estabilizar el asunto por vía legal, pero no hay proyecto de ley al respecto.

- **Posición**

Aunque no se trata de un monto alto, para algunas universidades resulta considerable y su inestabilidad genera mucha incertidumbre. Es fundamental estabilizar estos recursos.

- **Propuesta**

Construir cuanto antes el proyecto de ley correspondiente, o bien. Incluir el asunto en una reforma de la Ley 30 de 1992.

Punto 12. Hacer extensivo a las ITTU

- **Situación actual**

Las ITTU no reciben esta compensación. De allí la propuesta presentada durante el proceso de negociación.

- **Posición**

Es necesario estabilizar estos recursos también para las ITTU.

- **Propuesta**

Incluir las ITTU en el proyecto de ley que se elabore para este propósito.

MODIFICACIÓN A LOS ARTÍCULOS 86 Y 87 DE LA LEY 30 DE 1992

Punto 13. Revisión integral de las fuentes y los usos de los recursos de las IES públicas

- **Situación actual**

El gobierno informó que, aunque están en trámite legislativo proyectos de reforma de los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, no dará aval a estos proyectos hasta no contar con una posición más clara, debatida con las universidades y las ITTU.

- **Posición**

Sobre la reforma de la Ley 30 de 1992 se han presentado en diferentes momentos dos posiciones en el Movimiento: de un lado, quienes asumen que sólo debe centrarse en los artículos 86 y 87 para no abrir esta caja de Pandora y terminar en una situación estructural peor a la actual; del otro, quienes proponen una reforma integral del sistema de educación superior que se exprese en una nueva ley con todos sus componentes (estructura, funcionamiento, financiamiento, calidad, pertinencia, regionalización, etc.). Existen propuestas en los dos sentidos, pero aún no se ha profundizado el debate entre las comunidades académicas como para definir una posición común.

- **Propuesta**

En cualquier caso, la reforma debe reconocer las complejidades de la educación superior, según las necesidades de las regiones y la articulación docencia-investigación-extensión, pregrado-posgrado, y no sólo el aspecto de ampliación de cobertura con algún modelo de financiamiento.

Es necesario, en primer lugar, conocer en detalle todas las propuestas de reforma a ley 30/92 y del sistema de financiamiento, y realizar un análisis en cada una de las plataformas, con el fin de llegar a una posición consensuada. Generar un espacio de debate y construcción de posición común entre las plataformas. Llevar esta posición a un escenario común entre plataformas y proceder en consecuencia en los escenarios institucionales y políticos correspondientes.

VINCULACIÓN A LA LEY DE FINANCIAMIENTO EN LO REFERENTE A LOS GASTOS DE REPRESENTACIÓN DE LOS DOCENTES Y PROFESORES DE LAS IES PÚBLICAS

Punto 14. Exención tributaria sobre los gastos de representación de los profesores de las universidades estatales

- **Situación actual**

Gracias a la movilización que presionó la gestión parlamentaria, se aprobó recuperar la exención del impuesto de renta para los gastos de representación de los profesores en el art. 24 de la Ley 1943 del 28 de diciembre de 2018 o “ley de financiamiento”. El artículo reza:

ARTÍCULO 24°. Modifíquense los numerales 6 y 8, y adiciónense el numeral 9 y los párrafos 4 y 5 al artículo 206 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

6. El seguro por muerte, las compensaciones por muerte y las prestaciones sociales en actividad y en retiro de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.
8. El exceso del salario básico percibido por los Oficiales, Suboficiales y Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares y Oficiales, Suboficiales, Nivel Ejecutivo, Patrulleros y Agentes de la Policía Nacional.
9. Los gastos de representación de los rectores y profesores de universidades públicas, los cuales no podrán exceder del cincuenta (50%) de su salario.

PARÁGRAFO 4. Las rentas exentas establecidas en los numerales 6, 8 Y 9 de este artículo, no estarán sujetas a las limitantes previstas en el numeral 3 del artículo 336 de este Estatuto.

- **Posición**

Sin duda, éste es un logro parcial del Movimiento. Esta decisión se ha reflejado en una disminución considerable de la retención en la fuente mensual para los y las profesores(as) de planta.

- **Propuesta**

Es necesario divulgar ampliamente esta normativa entre los y las profesores(as).

AJUSTE NORMATIVO A LA MEDICIÓN DE CALIDAD DE LAS REVISTAS - PUBLINDEX

Punto 15. Conformación de la mesa técnica de Publindex

- **Situación actual**

La mesa se ha reunido en varias ocasiones. Según los informes, predomina una dinámica informativa que no permite profundizar en las posiciones, las diferencias y las propuestas al respecto. A lo máximo que se ha podido llegar es a la inclusión de dos editores de revistas de ciencias sociales y humanas para el desarrollo de la revisión de la próxima convocatoria de medición.

El elemento crucial sigue siendo el de asociar la valoración de calidad de las revistas con los indicadores internacionales elaborados para las ciencias naturales y exactas, y dominados por los centros de producción, divulgación y escalafón de publicaciones en el ámbito internacional. Y, al mismo tiempo, el impacto que tiene esta valoración en la asignación salarial de los investigadores y profesores universitarios.

Se ha avanzado en la discusión en grupos de trabajo alternos donde se identifican tres posiciones:

- Ajustar el modelo actual.
- Construir un Publindex para ciencias sociales, humanas y artes, con referencias latinoamericanas.
- Separar definitivamente la publicación de artículos en revistas de la asignación salarial y definir ésta en función de las categorías, experiencia y el conjunto de las actividades académicas (docencia, investigación y extensión).

- **Posición**

Se ha planteado de tiempo atrás la necesidad de valorar de manera diferente la calidad de los productos académicos según las especificidades de comunidades de las ciencias, naturales y sociales, las profesiones y las artes. Esto podría hacerse si dentro de las comunidades se construyen acuerdos sólidos sobre los criterios de calidad del conocimiento situado, con autonomía y soberanía intelectual.

Al mismo tiempo, es necesario separar la valoración de la calidad de los productos académicos de la valoración de las revistas científicas, dado que es esta asociación la que ha venido tergiversando los costos de las plantas docentes y ha generado enormes desigualdades entre profesores.

- **Propuesta**

El movimiento, especialmente el profesoral, debería avanzar en la construcción de un modelo de valoración nacional y latinoamericana, por áreas de conocimiento, profesiones y artes, sin efectos salariales. Este modelo debería hacer parte de la política pública de fortalecimiento de las publicaciones nacionales.

Éste último asunto implicaría una reforma del Decreto 1279 de 2002 basado en criterios claros de escalafón, esto es, en las categorías, experiencia y el conjunto de las actividades académicas (docencia, investigación y extensión), y no en productividad o publicación de artículos en revistas científicas.

ASUNTOS CLAVES QUE NO FUERON INCLUIDOS EN EL ACUERDO Y SON DE INTERÉS PARA EL MOVIMIENTO

A continuación se enumeran algunos asuntos que han sido objeto de análisis y posicionamiento por parte del Movimiento por la Educación Superior Pública y no fueron suficientemente incluidos en el proceso de negociación que condujo al Acuerdo de diciembre de 2018. Estos temas, que se relacionan en su mayor parte con una reforma profunda de la Ley 30/92, son:

1. **Formalización laboral.** Si bien se habló en muchas ocasiones de que los recursos adicionales para funcionamiento deberían ser priorizados para la formalización de la planta docente y de personal administrativo, en el texto del Acuerdo no quedó explícito este criterio que resulta fundamental a la hora de pensar en fortalecimiento de la educación superior pública. Es necesario trabajar en detalle las necesidades actuales en cada institución para avanzar en el descongelamiento de la planta docente y construir una hoja de ruta para la ampliación progresiva de la planta docente, para superar la precarización laboral.
2. **Sistema de educación superior.** En el momento de hablar sobre la reforma a la ley 30 se hizo mención específica a la estabilización de recursos de oferta a través de una modificación de los artículos 86 y 87. Sin embargo, buena parte de los problemas actuales se relacionan con la falta de una concepción y visión del sistema de educación superior en su conjunto, con todos sus componentes, esto es, la estructura, la regionalización, la visión de complementariedad más que de competencia, especificidades y relaciones entre programas de formación científico-tecnológica, profesional y técnica, los temas de calidad y pertinencia, el modelo de financiamiento a la oferta sustentable y estratégica, las relaciones sinérgicas con la educación básica y media, y con el sistema de CTeI, entre otros asuntos.
3. **Autonomía y gobierno universitario.** Aunque éste es un asunto del sistema en su conjunto, es necesario tratarlo con especificidad, pues se trata de la

concepción y la realización de la autonomía universitaria consagrada en la Constitución y que se traduce en algún esquema de gobierno universitario basado en un modelo de democracia y justicia académica.

4. **Calidad y reformas académicas.** El debate sobre la calidad y la pertinencia de la educación superior no debe estar supeditado al modelo de “competencias” y los indicadores de “acreditación” de instituciones y programas. Es necesario evaluar la experiencia recorrida con este tipo de valoraciones, en particular las reformas académicas adoptadas en las IES públicas, y construir alternativas desde las capacidades de las comunidades académicas situadas que incentiven el pensamiento científico y crítico, otras formas de conocimiento.