

Octubre  
2024

Balance de la problemática financiera  
de las IES públicas a treinta años de  
la Ley 30 de 1992

# BOLETINES DEL OCPE-UPN

BOLETÍN 3



UNIVERSIDAD PEDAGOGICA  
NACIONAL

*Educadora de educadores*



## **Universidad Pedagógica Nacional**

Helberth Augusto  
Choachí González  
**Rector**

Víctor Eligio  
Espinosa Galán  
**Vicerrector Académico**

Paola Helena de las  
Mercedes Acosta Sierra  
**Vicerrectora de Gestión  
Universitaria**

Yaneth Romero Coca  
**Vicerrectora Adminis-  
trativa y Financiera**

Catalina Campuzano  
Rodríguez  
**Subdirectora de Gestión  
de Proyectos-CIUP**

### **Autor de este boletín:**

Diego Arturo  
Cortés Valencia

**Vicerrectoría Académica**

### **Apoyo en la elaboración:**

Olga Cecilia Díaz Flórez  
**Profesora, Facultad de  
Educación, Universidad  
Pedagógica Nacional**

Yeimy Cárdenas Palermo  
**Profesora, Facultad de  
Educación, Universidad  
Pedagógica Nacional**

### **Preparación editorial:**

Grupo Interno de  
Trabajo Editorial  
**Universidad  
Pedagógica Nacional**

Alba Lucía  
Bernal Cerquera  
**Coordinadora**

Martha Janneth Méndez  
**Corrección de estilo**

Fredy Johan Espitia B.  
**Diagramación**

Isabella Rendón Barros  
**Revisión editorial**

Ana Sofía  
Delgado Collazos  
**Diseño de pauta**

Para consultar más infor-  
mación visite el sitio web  
<http://ocpe.upn.edu.co/>

Boletines del OCPE-UPN

Reservados todos los derechos

© Universidad Pedagógica Nacional

© Observatorio Colombiano de  
Políticas Educativas y Profesión  
Docente de la Universidad  
Pedagógica Nacional (OCPE-UPN)

© Diego Arturo Cortés Valencia

**L**as instituciones de educación superior (IES) públicas en Colombia cubren el 53,9 % del total de personas matriculadas en educación superior en el país para el año 2023 (SNIES, 2024). Desde las distintas instituciones técnicas, tecnológicas y universitarias y las universidades públicas se ofrece educación de calidad en diversas regiones por todo el país.

La educación superior tiene un papel central para la construcción de capacidades que viabilizan sociedades más sostenibles, resistentes y pacíficas (Unesco, 2022). A nivel individual, la educación superior mejora los retornos económicos por la cualificación de técnicos, tecnológicos y profesionales. A nivel social, la educación superior aporta en la formación ciudadana, impacta en la reducción de la desigualdad y atiende a las necesidades sociales a través de los procesos de investigación y extensión desde las instituciones.

Para ofrecer educación superior de alta calidad, las instituciones deben realizar grandes inversiones en infraestructura, dotación de equipos tecnológicos, laboratorios, bibliotecas, bases de datos, entre otros, además de contratar el personal administrativo y los docentes con alta formación académica necesarios para realizar las actividades misionales de cada institución. A esto se suma la exigencia generada con los múltiples requerimientos derivados del sistema de aseguramiento de la calidad y el cumplimiento creciente de las metas formuladas en los planes de mejoramiento tanto institucional como de los programas.

Los altos costos se convierten en barreras para que las familias de ingresos bajos y medios puedan acceder a la educación superior. Por esta razón, la oferta de educación superior pública se vuelve fundamental para disminuir las desigualdades, no solo en el acceso, sino también garantizar la permanencia y graduación de sus estudiantes. Lo anterior demanda que las IES públicas también deban invertir importantes recursos en el bienestar de la comunidad educativa.

Sin embargo, las IES públicas del país han sido debilitadas presupuestalmente durante los últimos treinta años. Desde la implementación de la Ley 30 de 1992 se reformó el sistema de financiación de la educación superior pública. Se definió que la base presupuestal de las universidades públicas sería equivalente a los aportes de la Nación para cada una de estas instituciones en el año 1993. A partir de esa base, la ley define que los aportes de la Nación de cada año no pueden ser inferiores a la base presupuestal del año inmediatamente anterior. Deben corresponder, mínimo, al mismo monto ajustado por el índice de precios al consumidor (IPC), o a la inflación.

Aunque esta formulación no limita el incremento de presupuesto de aportes de la Nación para las universidades públicas, en la práctica cada gobierno desde el año 1993 aumentó el presupuesto cerca de lo mínimo que exige la ley. Mientras tanto, las universidades públicas han aumentado su cobertura, han ampliado y creado nuevas sedes, han contratado mayor número de docentes y personal administrativo, han creado nuevos programas de bienestar para el acceso y la permanencia estudiantil y realizan cada vez más actividades de investigación, extensión e internacionalización.

Todo este esfuerzo ha aumentado las necesidades financieras de las universidades públicas, que no se han visto satisfechas proporcionalmente con incrementos de los aportes de la Nación. Esta restricción presupuestal ha limitado la posibilidad de realizar adecuaciones acordes a las nuevas demandas en la infraestructura física de las universidades, en la ampliación de planta docente y administrativa, en el fortalecimiento de programas integrales de bienestar, entre otros aspectos que necesitan hoy las IES públicas para mantener ofertas de formación técnica, tecnológica, profesional y posgradual de calidad.

Por esta razón, desde hace décadas distintos sectores académicos y políticos han planteado la necesidad de reformular el componente financiero de la Ley 30. Este boletín revisará el comportamiento histórico del presupuesto diferenciando la situación de las universidades y de las instituciones técnicas, tecnológicas y universitarias públicas durante los últimos treinta años y el panorama en el que estas se encuentran en materia financiera en la actualidad.

# Comportamiento de la financiación de las universidades públicas

A 2023 el Ministerio de Educación Nacional reconoce 33 universidades públicas en el país. En términos presupuestales, el Ministerio contabiliza 34 porque separa la Universidad Francisco de Paula Santander (UFPS) en sus dos seccionales de Ocaña y Cúcuta (Proyecto de Ley 212 del 2024). Diecisiete universidades son del orden nacional y 17 del departamental. En todo caso, las 34 reciben recursos de aportes de la Nación. Estas universidades atienden a 718.538 estudiantes en los distintos niveles de formación (el 55,1 % del total de matriculados en 2023-2). Este dato resulta relevante si se tiene en cuenta que el sector privado cuenta con 55 universidades privadas que atienden 584.507 estudiantes (44,9 % del total) (SNIES 2024a, Observatorio de la Educación Colombiana, 2024).

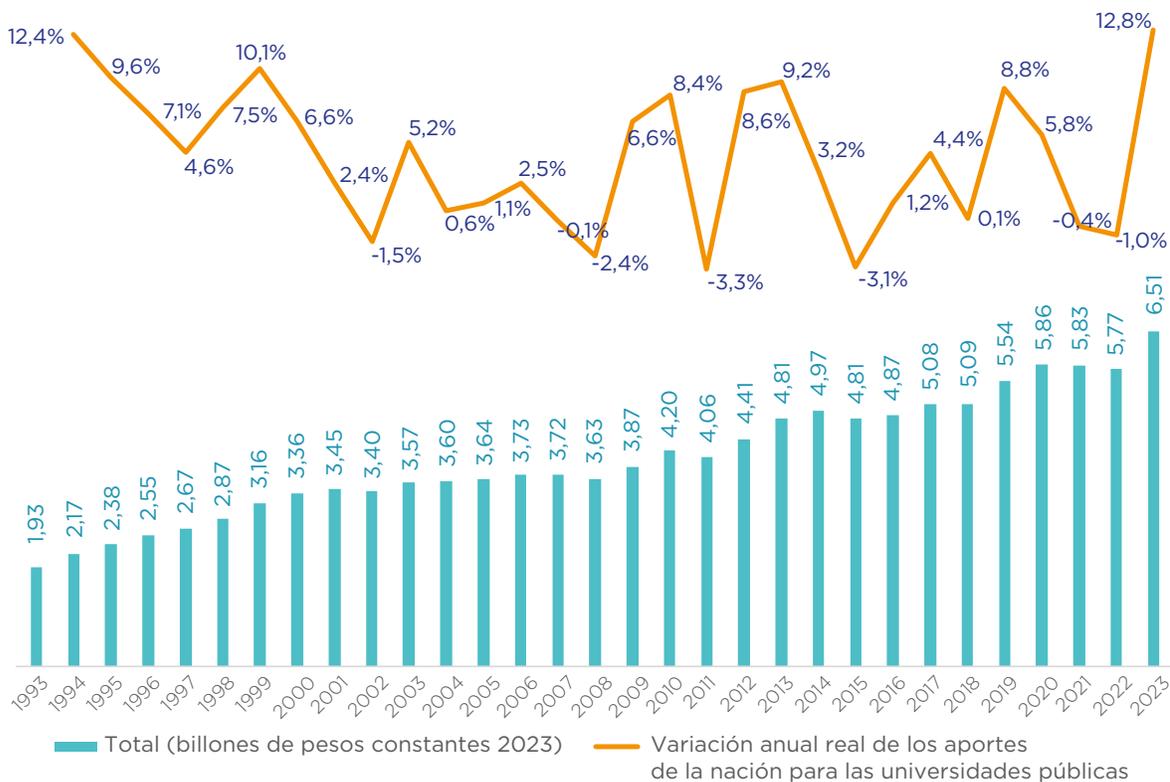
Desde la promulgación de la Ley 30 de 1992, los aportes de la Nación a las universidades públicas pasaron de ser \$1,9 billones, en precio del año 2023<sup>1</sup>, a ser \$6,5 billones en el 2023. Para el periodo de análisis, representa un promedio de incremento anual real del 4,1 %.

El crecimiento del presupuesto ha variado durante los últimos treinta años en función de las prioridades y la coyuntura de política educativa. Por esta razón, se observan picos de incremento presupuestal después de contextos de protesta del movimiento universitario, como los que se presentaron durante los años 2009 y 2010 (que corresponde al paro universitario por el presupuesto para el pasivo pensional), en los años 2012 y 2013, (posterior al paro nacional de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil del 2011) y en los años 2019 y 2020, en respuesta al paro nacional del movimiento de la educación superior del año 2018 (figura 1).

---

<sup>1</sup> El cálculo de precios constantes al 2023 se realizó a partir del IPC para los meses de diciembre de cada año, tomado de las series IPC total nacional e inflación del Banco de la República (2024).

**Figura 1.** Aportes de la nación para las universidades públicas en billones de pesos a precios constantes del año 2023 y variación anual real, periodo 1993-2023.



*Fuente:* OCPE-UPN, a partir de datos del Proyecto de Ley 212 de 2024 del Ministerio de Educación Nacional y de datos del IPC del Banco de la República (2024).

El presupuesto asignado por aportes de la Nación se puede dividir por el uso final del recurso asignado dirigido (funcionamiento o inversión) y por la procedencia legal (Ley 30 de 1992 u otras normas y reglamentaciones).

El presupuesto de funcionamiento hace referencia a los recursos que las universidades utilizan para el desarrollo de las actividades misionales de la institución y que son gastos recurrentes que se deben realizar periódicamente (mensual o anualmente). Por ejemplo, son gastos de funcionamiento los recursos destinados al pago de los salarios de docentes y administrativos, o la compra de bienes y servicios que se utilizan habitualmente en la institución, como marcadores, papel, químicos para los laboratorios, entre otros.

Los recursos de inversión son los que se usan en la compra de bienes y servicios que permiten ampliar la capacidad instalada de la institución. Acá se cuentan recursos que no son recurrentes, como el costo de construcción de un nuevo edificio, la compra de libros nuevos para una biblioteca o la dotación de una sala de cómputo, entre otros. Lo que sí es relevante es comprender que cada nueva inversión que realice una institución crea la necesidad de ampliar los recursos de funcionamiento para el mantenimiento y la operación de la inversión realizada.

El artículo 86 de la Ley 30 de 1992 define los recursos que el Ministerio de Educación Nacional diferencia para el uso de funcionamiento e inversión, y es el presupuesto que se tiene en cuenta como base presupuestal para cada universidad pública. Por otro lado, el artículo 87 especifica que el Gobierno incrementará los aportes a las universidades oficiales o estatales en al menos el 30 % del incremento real del producto interno bruto (PIB) y este dinero se utilizará para los planes de mejoramiento de calidad que tenga el sistema de universidades estatales u oficiales.

Al analizar el comportamiento de los aportes de la Nación a las universidades públicas (figura 2), para 1993 y hasta el 2008 el presupuesto público correspondía exclusivamente a lo definido por los artículos 86 y 87 de la Ley 30. El artículo 86, destinado al funcionamiento de las instituciones, representó en el periodo 1993-2008 el 96,1 % del total de aportes de la Nación. Para inversión, el presupuesto del artículo 86 de la Ley 30 representó un promedio del 3,3 % de los aportes totales. Y el artículo 87 representó en promedio el 0,6 % de los aportes totales entre 1993 y el 2008. Esta estructura de presupuesto evidencia que para inversión las universidades públicas contaron en promedio con el 3,9 % anual, un porcentaje bajo para las cubrir la ampliación de condiciones de calidad, como infraestructura y dotación de equipos.

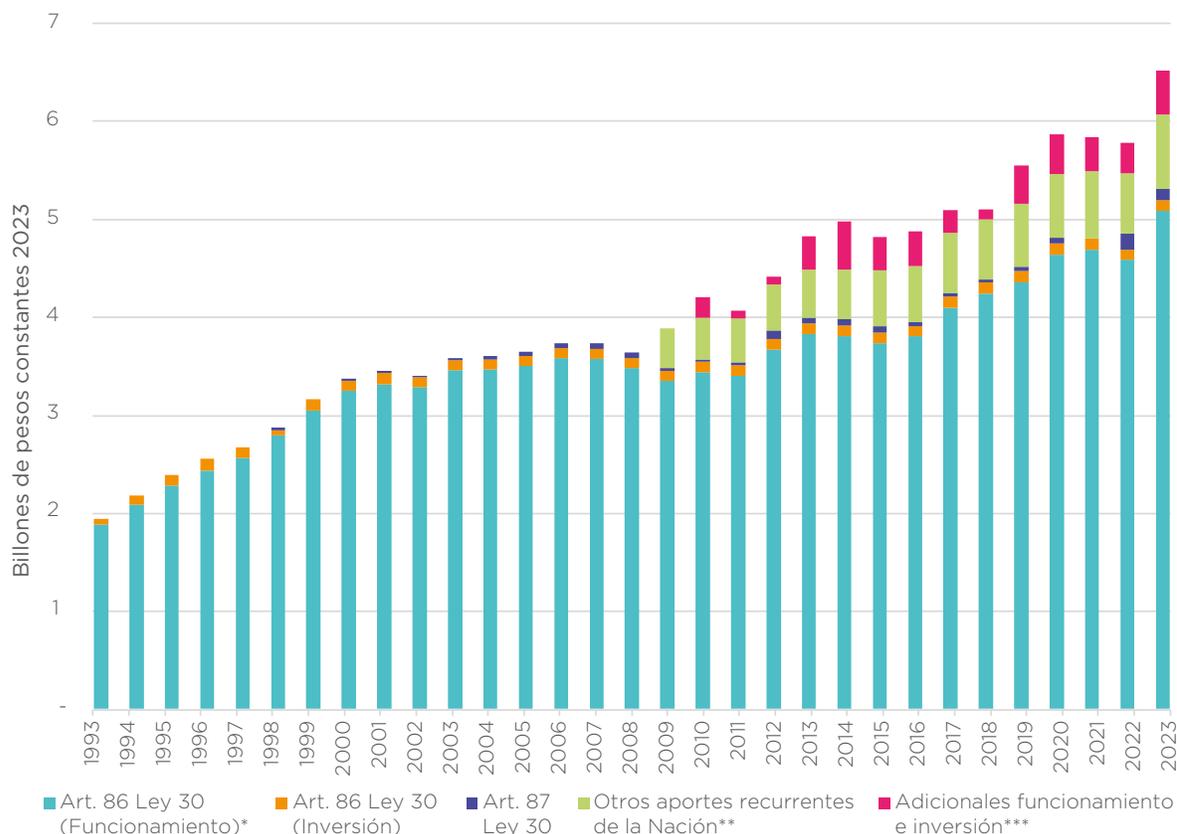
Desde el 2009 se adicionan recursos recurrentes (periódicos) distintos a la Ley 30 para las universidades públicas. Se suma anualmente el presupuesto para el pago de las pensiones de las universidades. También desde el mismo año se entrega como aporte de la Nación los recursos

equivalentes al descuento en matrículas que realizan las universidades por presentar el certificado electoral. Otros recursos anuales adicionales para las universidades provienen de la Estampilla Pro Universidad Nacional y demás universidades públicas del país desde el 2013 (Ministerio de Educación Nacional, 2024), que es un impuesto a las obras públicas que se hacen en el país y se destinan directamente a estas universidades.

Para inversión se han asignado recursos adicionales, como los procedentes del impuesto sobre la renta para la equidad CREE desde el 2014. También hay recursos de inversión provenientes de los Planes de Fomento a la Calidad y desde el 2019 se suman recursos que corresponden a excedentes de las cooperativas que fueron parte del acuerdo con el movimiento universitario del año 2018. Los recursos de inversión adicionales representan alrededor del 5,6 % del presupuesto total de aportes de la Nación en el periodo 2010-2023. Aun cuando son recursos significativos para las universidades públicas, no forman parte de la base presupuestal de las instituciones y sufren variaciones significativas a lo largo de los años, por lo cual no es un recurso estable para garantizar su funcionamiento o inversión. Además, estos recursos están acompañados de un incremento en ciertos indicadores, como la ampliación de cobertura y mejoras en la calidad, que terminan siendo usados por las instituciones para responder a estas nuevas exigencias.

La figura 2 evidencia que la mayor parte del presupuesto público de las universidades públicas corresponde al artículo 86 de la Ley 30 de 1992. Entre el 2001 y el 2008 hubo un estancamiento real de los aportes de la Nación para las universidades por Ley 30 (1 % de crecimiento anual en el periodo) y desde el 2009 el crecimiento de los aportes totales fue empujado principalmente por recursos públicos distintos a los definidos en los artículos 86 y 87 de la Ley 30.

**Figura 2.** Aportes de la Nación para las universidades públicas en billones de pesos a precios constantes del año 2023 por procedencia de la financiación, periodo 1993-2023.



\* Incluye adiciones en funcionamiento para fortalecimiento de base presupuestal.

\*\* Agrega los recursos de concurrencia pensional, Estampilla Pro Universidad Nacional y demás universidades estatales y la devolución de descuentos por votaciones.

\*\*\* Incluye recursos CREE, recursos adicionales para saneamiento de pasivos, recursos adicionales para inversión (Planes de Fomento a la Calidad) y excedentes de cooperativas.

*Fuente:* OCPE-UPN, a partir de datos del Proyecto de Ley 212 de 2024 del Ministerio de Educación Nacional y de datos del IPC del Banco de la República (2024).

Las variaciones de los aportes de la Nación podrían obedecer a las limitaciones económicas del país y la disponibilidad presupuestal del Estado. Sin embargo, la evidencia muestra que estos aportes se han reducido a lo largo de las últimas décadas en proporción a las cifras económicas de Colombia, y en algunos periodos esta disminución obedece a políticas que promovieron la financiación a la demanda, como analizaremos.

En proporción al PIB, desde 1993 hasta el 2023, el promedio de los aportes de la Nación a las universidades públicas ha sido el 0,42 % del PIB. Desde 1993 hasta el 2003 pasó de representar el 0,34 % del PIB hasta el 0,51 % (figura 3). Para la década del 2000 volvió a descender la proporción hasta el 0,41 % del PIB y en el periodo 2011-2023 el promedio de los aportes se encontró alrededor de 0,39 % del PIB.

**Figura 3.** Aportes de la Nación para las universidades públicas como proporción al PIB anual, periodo 1993-2023.



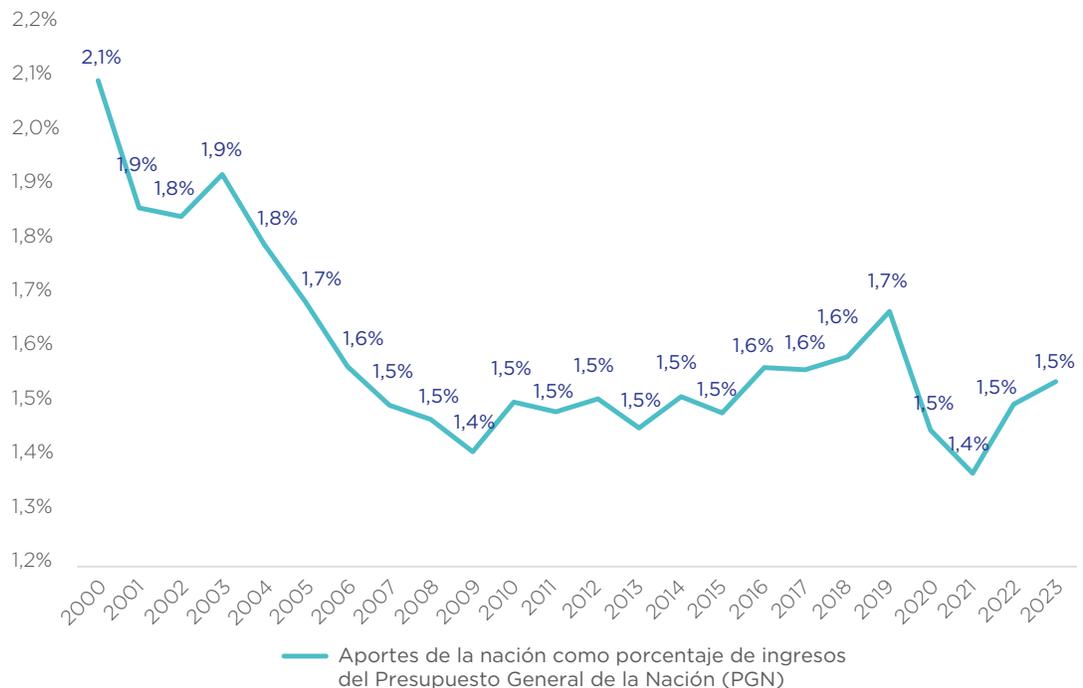
*Fuente:* OCPE-UPN, a partir de datos del Proyecto de Ley 212 de 2024 del Ministerio de Educación Nacional y de datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2024).

Los picos de los años 2000, 2020 y 2023 se explican por la caída o bajo crecimiento del PIB, que aumenta la proporción de los aportes de la Nación a la universidad con respecto a la producción. Al crecer poco, o caer el PIB en estos años, y por la obligación legal de incrementar el presupuesto de las universidades públicas cada año, se incrementa así la proporción del presupuesto de las universidades con respecto al PIB.

Sin embargo, en años de alto crecimiento del PIB, como en el periodo 2006-2013 por el alto precio y la producción de hidrocarburos, no se produjeron incrementos proporcionales de los aportes para las universidades públicas, por lo cual la proporción del presupuesto se redujo de nuevo como proporción del PIB nacional. Es decir, mientras el país creció económicamente, las universidades públicas no se vieron beneficiadas.

Otra forma de análisis son los aportes de la Nación como proporción de los ingresos del Presupuesto General de la Nación (PGN). Como se observa en la figura 4, desde el año 2000 hasta el 2009 se ha reducido la proporción de aportes de la Nación a las universidades como proporción del PGN, pasando del 2,1 % al 1,4 %. Para los años 2011 al 2019 creció levemente del 1,5 % al 1,7 % del PGN y volvió a descender para ubicarse en el 1,5 % en el 2023. Esta tendencia muestra que los aportes de la Nación para las universidades públicas crecieron por debajo del incremento de los ingresos del Estado para el gasto anual.

**Figura 4.** Aportes de la Nación para las universidades públicas como proporción al Presupuesto General de la Nación (PGN) anual, periodo 2000-2023.



*Fuente:* OCPE-UPN, a partir de datos del Proyecto de Ley 212 de 2024 del Ministerio de Educación Nacional y de datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2024).

Lo anterior evidencia que durante las últimas dos décadas se han priorizado otros sectores en la distribución del presupuesto nacional, relegando el fortalecimiento de las universidades públicas con aportes públicos. Incluso, han existido recursos públicos que sí han tenido destino la educación, pero a través de programas de financiación a la demanda, como créditos del Icetex, Ser Pilo Paga, Generación E, entre otros.

En el caso de Ser Pilo Paga, entre el 2015 y el 2018 se habían destinado cerca de \$2,5 billones a precios del 2023. Además, se proyectaron recursos del 2019 al 2023 por \$2,6 billones a precios del 2023 (Ministerio de Educación Nacional, 2018). En total, entre el 2015 y el 2023 se habrían destinado \$5,2 billones a precios del 2023, que representarían un promedio anual de \$575.000 millones, o el 8,8 % del presupuesto anual del año 2023. Estos recursos se destinaron a financiar universidades privadas principalmente, en detrimento del financiamiento directo para las universidades públicas.

Mientras se dio este proceso de bajo crecimiento de los aportes de la Nación a las universidades públicas, en las últimas tres décadas estas instituciones han aumentado su cobertura, incrementado su alcance en formación, investigación y extensión en el país, así como el desarrollo de esfuerzos para mejorar la calidad de la educación.

Los datos al respecto son muy claros: mientras en el año 1993, las universidades públicas contaban con 159.000 estudiantes de pregrado, para el 2023 fueron 685.000 estudiantes (Sistema Universitario Estatal, 2021 y SNIES, 2024), un aumento del 330 %. En el caso de los posgrados, pasaron de 16.000 en el 2004 a ser 37.820 en el 2023 (un incremento del 129 %). Esto significa que, mientras las universidades públicas aumentaron en promedio el 5 % sus matriculados anualmente en pregrado y el 4,5 % en posgrado, el incremento presupuestal real fue de apenas el 4,1 % anual.

Asimismo, en el diagnóstico que realizó el Sistema Universitario Estatal para estimar las necesidades de las instituciones en materia financiera, contrastó las cifras de crecimiento en la oferta académica: entre el 2004 y el 2019 se ofrecieron 422 programas de pregrado adicionales, que representan un incremento del 39,1 %. Los posgrados crecieron el 107,5 %, con 916 programas nuevos.

En términos de vinculación docente, mientras en el 2004 los docentes de planta representaban el 44 % del total, para el 2019 pasaron a ser el 34 %. Mientras tanto, los ocasionales pasaron del 20 % al 24 % y los catedráticos del 36 % al 42 % (Sistema Universitario

Estatal, 2021). En el marco de las exigencias de acreditación de alta calidad para instituciones y programas por parte del Ministerio de Educación Nacional, se ha realizado un esfuerzo por incrementar la proporción de docentes cualificados con doctorado, que pasaron de representar el 6 % del total en el 2004 al 15 % en el 2019 y los docentes con maestría pasaron de ser el 27 % a representar el 43 %.

En investigación, las universidades públicas pasaron de tener 834 grupos de investigación reconocidos en el 2004 a tener 2.815 en el 2019, un incremento del 237,5 %. El total de investigadores reconocidos de las universidades públicas pasó de 3.239 en el 2004 a 5.912 en el 2019. Las revistas indexadas pasaron de 73 a 115 y los artículos publicados en estas revistas pasaron de 9.304 a 15.403 en los mismos años.

Como los aportes de la Nación y los entes territoriales son insuficientes para ampliar la cobertura y responder a las actividades misionales de las universidades públicas, en los últimos treinta años, las instituciones optaron por realizar distintas acciones para obtener recursos propios. Entre estas actividades se encuentra la venta de servicios, como la oferta de formación continua y la búsqueda de proyectos de extensión. Para el año 2019, la financiación global de las universidades públicas se realizó a partir de la consecución de recursos propios en un 45,1 %, un 50,1 % con aportes de la Nación; y un 4,7 % con transferencias de las entidades territoriales.

Por esta razón, el Sistema Universitario Estatal estimó las necesidades de recursos faltantes para 32 universidades públicas en términos de brechas de calidad, las cuales ascendieron a \$17,2 billones para el año 2018, que a precios del 2023 representan \$23,7 billones. Son los recursos que se requerían en el 2018 para garantizar las condiciones de calidad con la cobertura que se había alcanzado ese año.

Esta estimación incluye los recursos de inversión en infraestructura, dotación de laboratorios, equipos y bases de datos, tecnologías de información y comunicaciones y sistemas de seguridad y mantenimiento por un total de \$14,7 billones (\$20,2 billones a precios del 2023) y gastos recurrentes para funcionamiento especialmente dirigida al aumento de planta docente y administrativa, formación en segunda lengua, bienestar y mantenimiento de las inversiones por \$2,5 billones (\$3,5 billones a precios del 2023). Estas cifras requieren de actualización por parte del Sistema Universitario Estatal para atender a los nuevos compromisos de ampliación de cobertura de cada universidad.

# Financiación de las Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias

Para el caso de las Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias (ITTU) la situación de financiación con aportes nacionales ha sido incluso más precaria. De las 33 ITTU existentes en el país, solo 18 cuentan con recursos de aportes de la Nación. Las 15 ITTU restantes fueron creadas como instituciones de orden territorial, descentralizadas y sin aportes de la Nación hasta ahora.

Teniendo en cuenta los recursos anuales que se asignan desde el presupuesto general de la Nación a todas las IES públicas, para el año 2018 las ITTU recibían el 1,7 % del total de recursos, mientras en número de estudiantes en estas instituciones representaba el 20,7 % del total de las instituciones públicas del país (REDTTU, 2021).

Por otro lado, la Ley 30 de 1992 no contempló una base presupuestal para las ITTU, como en el caso de las universidades públicas. Por esta razón, no existe un nivel de presupuesto mínimo, o que deba sostenerse y crecer anualmente. Esto implica que sean más volátiles los aportes de la Nación en las ITTU públicas e incluso en algunos años se presentó una reducción real de los recursos públicos para su funcionamiento.

Los aportes de la Nación pasaron de \$85.799 millones en el 2010 a \$310.868 millones en el 2023. El crecimiento promedio anual de los aportes durante este periodo fue del 10,4 %. Como se observa en la figura 5, los incrementos de los aportes de la Nación se han concentrado en los años 2013 y 2019, que incluso han superado el 100 % de incremento anual, pero la constante ha sido un presupuesto estable y en muchos años con reducción presupuestal, como el observado en el 2015, el 2018 y los años 2021-2023.

**Figura 5.** Aportes de la Nación para las ITTU públicas en millones de pesos a precios constantes del año 2023 y variación anual real, periodo 2010-2023.



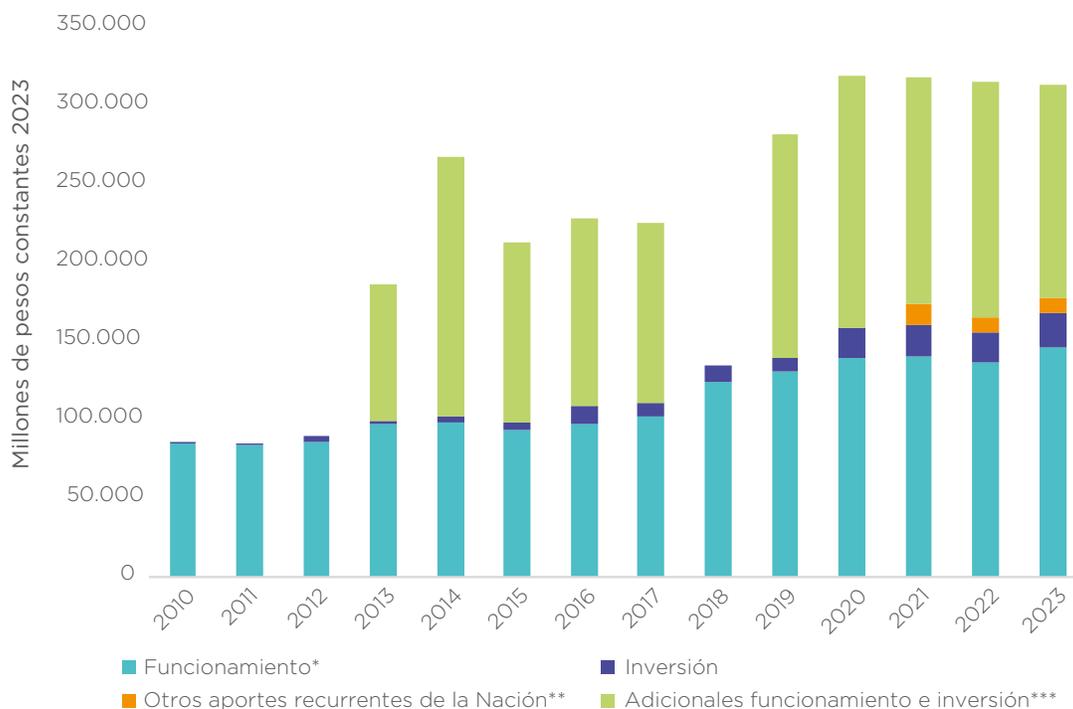
*Fuente:* OCPE-UPN, a partir de datos del Proyecto de Ley 212 de 2024 del Ministerio de Educación Nacional y de datos del IPC del Banco de la República (2024).

En este sentido, las ITTU han tenido una alta dependencia financiera de los recursos dispuestos por los entes territoriales y de la consecución de recursos propios. Incluso hay instituciones con una financiación que depende casi exclusivamente de los recursos propios, como las matrículas (REDTTU, 2021, Centro de Pensamiento de Políticas Públicas en Educación Superior, 2022).

Si se diferencia por la procedencia de la financiación, se evidencia que los recursos de funcionamiento han crecido un 4,5 % entre el periodo 2010-2023, mientras que los recursos de inversión han crecido un 22,1 % en el periodo, pero representan apenas el 4,1 % de los aportes totales de la Nación. Como se observa en la figura 6, los

recursos adicionales para funcionamiento e inversión, como el impuesto CREE y lo obtenido en la mesa de negociación del paro del año 2018, llegan a representar el 50 % del presupuesto total de los aportes de la Nación desde el 2019.

**Figura 6.** Aportes de la nación para las ITTU públicas en millones de pesos a precios constantes del año 2023 por procedencia de la financiación, periodo 2010- 2023.



Vigencia	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
"Funcionamiento"	84.205	83.717	85.175	96.534	97.481	93.338	97.241	101.747	123.814	130.267	138.352	139.639	135.400	145.395
Inversión	1.594	904	4.247	2.496	4.387	4.430	11.212	8.105	9.565	8.373	19.509	19.732	19.616	21.477
Otros aportes recurrentes de la Nación**	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13.244	9.420	9.852
Adicionales Funcionamiento e Inversión***	-	-	-	85.971	163.536	113.495	118.329	113.691	-	141.274	158.526	142.866	147.804	134.144

\* Incluye adiciones en funcionamiento para fortalecimiento de base presupuestal.

\*\* Recoge los recursos de la devolución de descuentos por votaciones.

\*\*\* Incluye recursos CREE, recursos adicionales para funcionamiento que no constituyen base presupuestal, recursos para funcionamiento para las 15 ITTU cuya norma de creación no vincula a la Nación en su financiación, recursos adicionales para inversión, saneamiento de pasivos y excedentes de cooperativas.

*Fuente:* OCPE-UPN, a partir de datos del Proyecto de Ley 212 de 2024 del Ministerio de Educación Nacional y de datos del IPC del Banco de la República (2024).

Al analizar el comportamiento de los aportes de la Nación a las ITTU como proporción del PIB, se evidencia que en el periodo 2010-2023 se ha incrementado su participación, pasando del 0,008 % al 0,02 % del PIB (figura 7). Este incremento se explica por los recursos que se han destinado adicionales, tanto para funcionamiento como para inversión. La caída del año 2018 obedece a que no se reportan ingresos adicionales de funcionamiento e inversión.

**Figura 7.** Aportes de la Nación para las ITTU públicas como proporción al PIB anual, periodo 2010-2023.



*Fuente:* OCPE-UPN, a partir de datos del Proyecto de Ley 212 de 2024 del Ministerio de Educación Nacional y de datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2024).

El comportamiento es similar en términos de los ingresos del presupuesto general de la Nación. Estos se han incrementado desde el año 2010 y ha pasado de representar el 0,03 % en el 2010 hasta el 0,07 % del PGN en el 2023 (figura 8).

**Figura 8.** Aportes de la Nación para las ITTU públicas como proporción al Presupuesto General de la Nación (PGN) anual, periodo 2010-2023.



*Fuente:* OCPE-UPN, a partir de datos del Proyecto de Ley 212 de 2024 del Ministerio de Educación Nacional y de datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2024).

En todo caso, tanto en proporción del PIB como del PGN se evidencia que son cifras muy pequeñas aun cuando se habla de 18 instituciones en distintas regiones del país. Además, aunque se ha incrementado el presupuesto, este ha dependido de las circunstancias de política a nivel nacional y regional, más allá de una condición legal permanente y estable.

La Red de Instituciones Técnicas Profesionales, Tecnológicas y Universitarias Públicas (REDTTU) realizó un trabajo semejante al del Sistema Universitario Estatal para estimar las necesidades adicionales de financiación

pública para las ITTU (REDTTU, 2021). En total estimaron recursos anuales necesarios por \$802.603 millones, a precios del 2021 (\$992.142 millones a precios del 2023). Estos recursos corresponden a \$412.759 millones para infraestructura física, \$223.275 millones para dotación tecnológica y \$166.569 millones para docentes y personal administrativo.

El monto total de presupuesto requerido para las ITTU representaría cerca del 0,06 % del PIB anual del año 2023, y la REDTTU ha expresado la necesidad al 2024 del 0,08 % del PIB. Lo anterior da un panorama de la proporción de inversiones para encaminar la propuesta de reforma financiera a la Ley 30. De hecho, la REDTTU señala que, para generar alternativas de financiación, “la reforma al Artículo 86 de la Ley 30 de 1992, es el primer paso hacia el equilibrio en materia de financiación del sistema de educación superior público” (REDTTU, 2021, p. 90).

# Conclusiones

A partir de la Ley 30 de 1992 se definió un esquema de financiación de las instituciones de educación públicas que, treinta años después, las tiene en dificultades y crisis presupuestales permanentes. La Ley 30 definió en su artículo 86 que los aportes de la Nación no podrían ser inferiores a los del año inmediatamente anterior, ajustados por la inflación. Sin embargo, no garantizó un mecanismo de incremento presupuestal anual que tuviera en cuenta el crecimiento y el fortalecimiento de las universidades públicas.

Al revisar los aportes de la Nación a las universidades públicas en las últimas tres décadas se evidencia el debilitamiento presupuestal al que han sido expuestas. El presupuesto público para estas instituciones ha crecido por debajo del nivel de la economía nacional (PIB) y PGN, lo que demuestra que el bajo aporte de la Nación ha obedecido a decisiones y prioridades políticas, no a falta de recursos en el país.

Esta situación de falta de aportes de la Nación ha implicado impactos en las condiciones de calidad en las universidades públicas. Edificios sin mantenimiento que incluso se han tenido que demoler, planta docente y administrativa congelada, falta de recursos para investigar y favorecer la internacionalización y programas limitados de bienestar universitario han sido algunas de las condiciones críticas en las universidades públicas en los años recientes. El Sistema Universitario Estatal estimó que para el año 2018 las universidades públicas presentaron una brecha de calidad que implica un faltante de \$23,7 billones a precios del año 2023, que equivalen al 1,5 % del PIB anual de Colombia (Sistema Universitario Estatal, 2021).

La situación de las instituciones técnicas, tecnológicas y universitarias públicas ha sido aún más precaria. No tienen en la Ley 30 una definición específica de base presupuestal,

como sí la tienen las universidades. Además, solo 18 de las 33 ITTU públicas reciben aportes de la Nación. Esto ha implicado que dependan altamente de la voluntad de los entes territoriales para su financiación, e incluso que algunas dependan mayoritariamente de los recursos propios por cobro de matrículas.

En el análisis de la REDTTU, las necesidades adicionales de financiación públicas para estas instituciones en el 2021 ascienden a cerca de un billón de pesos a precios del 2023, equivalentes al 0,06 % del PIB anual del país (REDTTU, 2021).

Este balance muestra el debilitamiento presupuestal estructural que han sufrido las IES públicas y que se ha atendido parcialmente en coyunturas de presión generadas por el movimiento estudiantil y profesoral; situaciones que también han desestabilizado y debilitado la imagen de las IES públicas frente a la opinión pública. Es evidente la urgencia de reformar el esquema de financiación definido en la Ley 30 de 1992, específicamente de los artículos 86 y 87. De otro modo, las IES públicas serían insostenibles en materia presupuestal, lo que aumentaría la desigualdad en el acceso a la educación superior, y limitaría las posibilidades de producción de conocimiento y sus aportes para la transformación de la sociedad.

En nuestro próximo boletín nos ocuparemos de analizar en detalle las propuestas que actualmente se debaten en el país para enfrentar esta crisis financiera.

# Referencias

**Banco de la República.** (2024). *Índice de precios al consumidor (IPC)*. <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/indice-precios-consumidor-ipc>

**Centro de Pensamiento de Políticas Públicas en Educación Superior.** (2022). *Hacia un esquema de financiamiento alternativo de las instituciones técnicas, tecnológicas y universitarias públicas en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia.

**Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE).** (2024). *Producto interno bruto: Información histórica*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales/historicos-producto-interno-bruto-pib>

**Ministerio de Educación Nacional.** (2018). Respuesta Proposición 026-2018 “Los alcances del nuevo programa en materia de educación superior denominado Generación E”. Derecho de petición respondido a la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes. 14 de noviembre del 2018.

**Ministerio de Educación Nacional.** (2024). Recaudo Estampilla Pro-UNAL. <https://www.mineduccion.gov.co/portal/micrositios-institucionales/Recaudo/Recaudo-Estampilla-Pro-UNAL/>

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público.** (2024). *Presupuesto general de la Nación: Cifras históricas*. [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages\\_presupuestogralnacion](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_presupuestogralnacion)

**Observatorio de la Educación Colombiana.** (2024). Distribución de las IES en Colombia. <https://www.universidad.edu.co/distribucion-de-las-ies-en-colombia/>

**Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco).** (2022). *Más allá de los límites: Nuevas formas de reinventar la educación superior*. Documento de trabajo para la Conferencia Mundial de Educación Superior. 18-20 de mayo del 2022.

**Red de Instituciones Técnicas Profesionales, Tecnológicas y Universitarias Públicas (REDTTU).** (2021). *Diagnóstico, inclusión y comportamiento de la financiación en las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas de carácter técnico profesional, tecnológico y universitario (ITTU)*.

**Senado de la República de Colombia.** (2024). Proyecto de Ley 212 del 2024, “Por la cual se modifica parcialmente el capítulo v del título III de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones”.

**Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES).** (2024). *Resumen indicadores Educación Superior*.

**Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES).** (2024a). *Base consolidada de estudiantes matriculados 2023*.

**Sistema Universitario Estatal.** (2021). *Sostenibilidad y financiación de las universidades públicas de Colombia*.