

PROYECTO DE LEY NÚMERO _____

“POR EL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 86 Y 87 DE LA LEY 30 DE 1992 PARA ESTABLECER UN NUEVO MODELO DE FINANCIAMIENTO PARA LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICAS DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 para garantizar el financiamiento adecuado en condiciones de alta calidad, fomentar el acceso a la educación superior, solventar las necesidades acumuladas no atendidas de funcionamiento e inversión pública en las Universidades Públicas y otorgar un presupuesto desde la Nación para las Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

Artículo 86. Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, y por los recursos y rentas propias de cada institución.

Las universidades oficiales o estatales recibirán anualmente aportes del Presupuesto General de la Nación para funcionamiento, que incluyan, sobre el presupuesto asignado a cada Universidad en el año inmediatamente anterior, el incremento del Índice de Costos de la Educación Superior - ICES de la Universidades Públicas provisto por el DANE, el costo de los nuevos puntos docentes derivados de la aplicación del Decreto 1279 de 2002 o norma que lo sustituya, el valor de la vinculación de nuevas plazas docentes y administrativos requeridos para su operación. Además, la Nación garantizará a las universidades estatales u oficiales, aportes a la base presupuestal de funcionamiento para aumento de cobertura, el cual equivaldrá por universidad, al ingreso per cápita de funcionamiento ponderado por la tipología de la formación en pregrado (distancia, virtual y presencial), siempre y cuando este valor sea superior a la mediana del costo per cápita ponderado de la formación de las universidades acreditadas del Sistema Universitario Estatal SUE.

En los demás casos, el presupuesto de funcionamiento aprobado para aumento de cobertura por universidad, equivaldrá a la mediana del costo per cápita ponderado de la formación de las universidades acreditadas que hacen parte del Sistema Universitario Estatal SUE.

Los aportes para inversión del Presupuesto General de la Nación asignados a las Universidades Públicas del orden nacional, se calcularán tomando como base el presupuesto asignado a cada Universidad en el año inmediatamente anterior y ajustándose como mínimo cada año por el Índice de Costos de la Educación Superior - ICES de las Universidades Públicas provisto por el DANE.

Los aportes de las entidades territoriales asignados a las Universidades Públicas, se calcularán tomando como base el presupuesto asignado a cada Universidad en el año inmediatamente anterior y ajustándose como mínimo cada año por el Índice de Costos de la Educación Superior - ICES de las Universidades Públicas provisto por el DANE.

La fórmula para calcular la transferencia de la Nación a funcionamiento es la siguiente:

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

Donde:

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

PF_{it} : Trasferencia del Estado (Nación y territorios) para funcionamiento en el año t a la institución i.

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

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

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

$MP_{Pi,t+1}$: Factor multiplicador proyectado de la universidad i, en el periodo t+1, por prestaciones

sociales de ley. Equivale al incremento real prestacional derivado de los nuevos puntos docentes multiplicado por 12 meses.

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

$PNA_{i,t+1}$: Presupuesto para nuevas plazas de personal administrativo en la universidad i, en el periodo t+1, orientadas al cierre de brechas de calidad existentes -sin aumento de cobertura.

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

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

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

O

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

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

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

Donde:

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

$MP_{(i,t)}$: Total de matriculados en pregrado en el año t en la institución i ponderada por tipología de formación según los siguientes criterios: distancia 0.6; virtual 0.6 y presencial 1:

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

$C_{(i,t+1)}$: Total nuevos estudiantes matriculados en el año $t+1$ en la institución i como resultado de la apuesta de aumento de cobertura ponderados por tipología de la formación en pregrado según los siguientes criterios: distancia 0.6; virtual 0.6 y presencial 1.

Parágrafo 1. Durante los cinco (5) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, los recursos de la base presupuestal establecidos por este artículo para funcionamiento e inversión de las Universidades Públicas del año siguiente no podrán ser menores a la base presupuestal de la vigencia del año anterior, más el incremento porcentual del Índice de Costos de la Educación Superior de las Universidades Públicas, más el 15% de la base presupuestal.

Parágrafo 2. El costo de los nuevos puntos docentes, resultará de multiplicar para cada Universidad la diferencia entre el total de puntos docentes acumulados al 31 de diciembre del año t respecto del total de puntos acumulados por la institución en el año $t-1$, por el valor del punto docente designado mediante Decreto nacional, por el factor multiplicador de cada universidad por prestaciones sociales de ley correspondiente a los 12 meses del año.

Parágrafo 3. Los ponderadores empleados para el cálculo de los costos per cápita, por nivel de formación (distancia, virtual y presencial) serán definidos por el Ministerio de Educación Nacional con el Sistema Universitario Estatal.

Parágrafo 4. La metodología de estimación del ICES para universidades públicas se actualizará por parte del DANE en conjunto con el Sistema Universitario Estatal.

Parágrafo 5. La Nación garantizará en el presupuesto asignado a las Universidades Públicas, los recursos de concurrencia pasivo pensional en el marco de las Leyes 1151 de 2007 y 1371 de 2009, decreto 2337 de 1996, o aquellas que las modifiquen.

Parágrafo Transitorio. En el primer año de vigencia de la presente ley la Nación transferirá a las Universidades Públicas el recurso correspondiente a la proyección de ingresos por concepto de matrícula de pregrado y hará parte, de forma permanente, de la base presupuestal

Artículo 3. Modifíquese el artículo 87 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

Artículo 87. Para el año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, la Nación destinará del Presupuesto General de la Nación aportes a las universidades estatales u oficiales para inversión y de conformidad con los objetivos previstos por el Sistema Universitario Estatal. Esta partida corresponderá a no menos del diez por ciento (10%) de las transferencias ordinarias para funcionamiento e inversión de las universidades estatales u oficiales a los que hace referencia el artículo 2 de la presente ley. Estos recursos no harán parte de la base presupuestal de dichas instituciones, serán girados anualmente a cada universidad estatal u oficial y, en caso de no ejecutarse en el periodo, se incorporarán en la siguiente vigencia al Fondo para el Fortalecimiento y el Cierre de Brechas de las universidades públicas que crea esta ley.

Parágrafo 1: La distribución de los recursos de los que trata el presente artículo será definido en los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley por el Sistema Universitario Estatal, con el apoyo técnico del Ministerio de Educación Nacional.

Parágrafo 2. En caso de que el crecimiento económico real del año inmediatamente anterior a la vigencia fiscal sea mayor a la tasa real de crecimiento promedio de los últimos 4 años, o en caso de que el crecimiento económico real del año inmediatamente anterior a la vigencia fiscal sea menor a la tasa real de crecimiento de los últimos 4 años, se incorporarán recursos adicionales a los definidos en este artículo por un monto equivalente al 20% de la brecha del Producto Interno Bruto estimada sobre las transferencias ordinarias para funcionamiento e inversión de las universidades estatales u oficiales a los que hace referencia el artículo 2 de la presente ley. El DANE calculará la tasa de crecimiento económico real de cada año y el promedio de cada 4 años.

Artículo 4. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

Artículo Nuevo. Financiación de las Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias. Las Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias Públicas, con el apoyo técnico del Ministerio de Educación Nacional, establecerán en los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de esta ley los criterios para su financiación con recursos del Presupuesto General de la Nación.

Parágrafo 1. La Nación incorporará recursos del Presupuesto General de la Nación equivalentes al 0,05% del Producto Interno Bruto observado por el DANE para el año anterior a la entrada en vigencia de esta ley para financiar el funcionamiento e inversión de las Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias - ITTU. Estos recursos conformarán una base presupuestal para las ITTU que deberán incrementar cada año como mínimo en el valor definido para el primer año, adicionando la variación del Índice de Costos de la Educación Superior ICES para las Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias. Estos recursos serán distribuidos entre todas las Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias Públicas.

Parágrafo Transitorio. En el primer año de vigencia de la presente ley la Nación transferirá a las ITTU el recurso correspondiente a la proyección de ingresos por concepto de matrícula de pregrado y hará parte, de forma permanente, de la base presupuestal.

Artículo 5. Fondo para el Mejoramiento y Cierre de Brechas de las Universidades Públicas .

Créese el Fondo para el Mejoramiento y Cierre de Brechas de las Universidades Públicas, como patrimonio autónomo sin personería jurídica adscrito al Ministerio de Educación Nacional. Este fondo tendrá como objeto la financiación de un conjunto de planes de inversiones que garanticen mejorar las condiciones y cierre de brechas en las universidades públicas del país.

La Administración del Fondo establecerá unos criterios mínimos a los que deberían poder acceder todas las universidades y que servirán como referentes para las inversiones del Fondo. Los siguientes son los criterios mínimos de fortalecimiento que deberán destinarse al mejoramiento y cierre de brechas:

- A. Cantidad de docentes de planta y proporción del total de docentes de la institución.
- B. Proporción de docentes con título de doctorado del total de docentes de cada institución.
- C. Áreas físicas para labores de docencia, investigación y extensión por cantidad de estudiantes y docentes.
- D. Cumplimiento de condiciones de sismoresistencia y accesibilidad en la infraestructura universitaria para personas con capacidades diferenciales.
- E. Programas de bienestar universitario.
- F. Planes de equidad de género, equidad étnica, de personas con capacidades diferenciales (movilidad, visión o audición reducida), entre otros.
- G. Actualización tecnológica en las instituciones y acceso efectivo a las tecnologías de la información y las comunicaciones.
- H. Recursos de dotación para laboratorios, bibliotecas, entre otros.
- I. Las demás que la Dirección del Fondo considere.

Cada universidad pública formulará y presentará al Ministerio de Educación Nacional un plan con las necesidades de inversión para avanzar en criterios de calidad y cierres de brechas establecidos en este artículo, así como el tiempo requerido para implementar dichas inversiones, que en ningún caso podrá ser mayor a veinte (20) años. Para la formulación de estos planes, las universidades públicas presentarán propuestas que incorporen y prioricen inversiones progresivas, que tiendan a reducir inequidades étnicas, de género, de capacidades diferenciales, así como sinergias regionales.

Cada año, la Administración del Fondo evaluará los planes presentados por las universidades públicas y su ejecución y asignará los recursos disponibles directamente a las universidades públicas para adelantarlos total o parcialmente, previa socialización de su distribución con el SUE.

La distribución de los recursos se hará según la reglamentación que defina la Administración del Fondo. Esta reglamentación deberá garantizar criterios técnicos para garantizar su reparto equitativo, progresivo y priorizar las instituciones con mayor rezago, teniendo siempre en cuenta el componente de complejidad. Esta reglamentación se deberá actualizar cada dos años. En ningún caso los recursos serán girados a entidades distintas a las universidades públicas.

Parágrafo 1. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Sistema Universitario Estatal y el Ministerio de Educación Nacional tendrán un plazo de hasta seis (6) meses para establecer la conformación y funcionamiento de la Administración del Fondo, cumpliendo principios de participación amplia, transparencia y mecanismos de veeduría.

Parágrafo 2. En los doce (12) meses siguientes a la expedición de la presente ley, la Administración del Fondo reglamentará los criterios técnicos requeridos para evaluar los planes de inversión de las universidades y la distribución de los recursos del Fondo.

Parágrafo 3. Para aquellas inversiones que impliquen gastos recurrentes en términos de funcionamiento, la Nación deberá incorporar estos recursos a la base presupuestal de la que trata el artículo 86 de la Ley 30 de 1992. artículo 2 de la presente ley.

Artículo 6. Fuentes de financiación del fondo. Los recursos del Fondo para la Calidad de la Educación Superior Pública provendrán de las siguientes fuentes:

Las partidas asignadas en el Presupuesto General de la Nación.

Los recursos asignados y no comprometidos al 31 de diciembre de cada año correspondientes a las transferencias por inversión definidas en el artículo 87 de la Ley 30 de 1992.

Los recursos que aporten las entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren al respecto.

Los rendimientos financieros de los recursos del Fondo.

Las donaciones o aportes de organizaciones internacionales o nacionales y los recursos de cooperación internacional.

Los aportes provenientes del Sistema General de Regalías.

Artículo 7. Adiciónese el Parágrafo 2 al artículo 122 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

Parágrafo 2. El gobierno nacional dispondrá progresivamente de los mecanismos y recursos necesarios para que las personas que ingresan y permanecen en las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales no tengan que sufragar los costos de inscripción y matrícula para los programas de pregrado indicados en los literales a) y b) del presente artículo. Cubiertos estos recursos, las instituciones de Educación Superior no podrán exigir a sus estudiantes los recursos de por derechos pecuniarios indicados en los literales a) y b), para los programas de pregrado.

En ningún caso lo dispuesto en este parágrafo podrá disminuir los presupuestos actuales de las IES y su financiación será exclusivamente proveniente de recursos adicionales dispuestos por el Gobierno Nacional para darle cumplimiento.

Artículo 8 . Vigencia y derogaciones. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga todas las disposiciones legales o reglamentarias que le sean contrarias.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO
_____ DEL 2022 “POR EL CUAL SE MODIFICAN LOS
ARTÍCULOS 86 Y 87 DE LA LEY 30 DE 1992 PARA ESTABLECER
UN NUEVO MODELO DE FINANCIAMIENTO PARA LAS
INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICAS DE
COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 para garantizar el financiamiento adecuado en condiciones de alta calidad, fomentar el acceso a la educación superior, solventar las necesidades acumuladas no atendidas de funcionamiento e inversión pública en las Universidades Públicas y otorgar un presupuesto desde la Nación para las Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias.

La lucha que han desarrollado los estudiantes colombianos en la última década dió cuenta de la importancia para la juventud del acceso y la permanencia a la educación superior pública, gratuita, científica y de calidad. Los hitos de 2011 con la Mesa Amplia Nacional Estudiantil y de 2018, con las diferentes agremiaciones estudiantiles, profesoraes y administrativas que participaron del Paro de ese año, consignaron importantes avances que se recogen en esta propuesta de ley. La reforma a la financiación de la educación superior pública es una respuesta a necesidades del país en términos de investigación, extensión y docencia y a los faltantes históricos que el Estado no ha asumido con las universidades públicas durante 30 años.

2. JUSTIFICACIÓN

El Estado colombiano brinda educación desde la oferta con las 34 universidades estatales u oficiales y las Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias públicas. Sin embargo, el énfasis de las dos últimas décadas ha sido la creación de programas de subsidio a la demanda, como Ser Pilo Paga, y fortalecer el sistema de crédito con el ICETEX. El crédito y la financiación vía demanda son instrumentos que desconocen el papel de la educación en tanto derecho y fomenta lógicas mercantiles. Esto ha llevado a

una desfinanciación de las universidades públicas cercano a los 18 billones, lo cual ha afectado significativamente los fines misionales de las mismas.

A pesar de ello, las universidades públicas han demostrado un alto nivel de calidad, con investigación de alta calidad y capacidad de atención de cobertura, especialmente a estudiantes de familias vulnerables.

Para subsanar este problema estructural de financiamiento de las instituciones de educación superior pública, se requiere transformar el modelo que sustenta el incremento de presupuesto público para estas instituciones mediante la reforma a los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992.

El documento se estructura de la siguiente forma. En un primer momento de diagnóstico de la problemática a intervenir, se presentará un panorama cuantitativo general sobre la juventud, seguido por un segundo acápite en que se sintetizan las conclusiones de distintos trabajos referentes a la desfinanciación de la educación superior pública; finalmente, se presentan los artículos constitucionales y legales que son de importancia para este proyecto de ley. Adicional a esos elementos de diagnóstico se presenta el escenario deseable, la situación objetiva, acorde a lo indicado por el *Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior*, las posibles fuentes de financiamiento, así como una exposición de la fórmula de cálculo construida para la misma.

Contexto poblacional: los jóvenes y la educación superior

En primer lugar, se debe destacar que el incremento de la financiación a la educación superior pública es la mejor herramienta para garantizar el acceso de los jóvenes a la educación superior en términos de costo-eficiencia, investigación, alta calidad, valor agregado, atención a sectores sociales vulnerables y ampliación de la cobertura, como se detallará más adelante en el acápite de ventajas de la educación superior pública, empero, adolece de dificultades financieras. La financiación a la universidad pública es la manera en que el Estado puede solventar la principal preocupación de los jóvenes: la educación.

A continuación se presentan datos referentes a la población juvenil del país, dado que este segmento etéreo es el que principalmente se encuentra en edad de cursar sus estudios

superiores y, por tanto, el beneficiario directo del presente proyecto de ley. Si bien la educación es la principal preocupación de los jóvenes las dificultades económicas impiden el acceso a la misma, a esto se suman los factores de género, de ubicación geográfica y el ser víctimas de la violencia; el Estado colombiano debe ser garante del derecho de estas poblaciones.

Los jóvenes, segmento poblacional comprendido entre los 14 y 28 años, componían en 2020 el 21,8% de la población con 10.990.268 personas según el DANE. El 80% de aquellos vivían en sectores urbanos y el 20% en rurales, el 50.1% eran mujeres y el 49.9% hombres, el 36% pertenecían al grupo socio-económico bajo, el 37% al medio bajo, el 16% al medio y solo el 11% al alto. Para este sector la educación es la principal preocupación, acorde con el informe *Juventudes colombianas 2021: preocupaciones, intereses y creencias* de la Pontificia Universidad Javeriana, el Observatorio de la Juventud en Iberoamérica y la Fundación SM. A pesar de lo anterior, este mismo documento señala que tan solo el 48% estudia, el 37% trabaja, el 11% se encuentra en desempleo y el 3% está dedicado a labores del hogar.

El informe mencionado destaca, entre los aspectos que impiden el acceso a la educación, los factores de clase pues los más pobres tienen una media de estudio de seis años representando solo el 9% de los estudiantes matriculados en educación superior frente al 53% que se compone por los más ricos. También se encuentra el factor de género, pues las mujeres tienen una mayor tasa de abandono de la vida educativa tras concluir la secundaria siendo uno de los factores el costo de la educación. A esto se suman los factores de ubicación geográfica y ser víctima del conflicto. En términos generales, de la población joven el 15.5% está estudiando en universidades, el 6.5% ya completó su educación universitaria, el 9% se encontraba en instituciones técnicas y tecnológicas y el 7,1% había finalizado su proceso educativo en una de estas últimas.

Situación de la educación superior pública

Desfinanciación

La Ley 30 de 1992 fue una reforma estructural a la educación superior en el marco de la apertura económica y la nueva Constitución Política del país, que estableció la educación

superior como un servicio público y no como un derecho. En términos de financiación de las Universidades Públicas, la Ley especifica en los artículos 86 y 87 el incremento del presupuesto público de estas instituciones. El artículo 86 dice que:

“ARTÍCULO 86. Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del Presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución.

Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos vigentes a partir de 1993.”

Y en el año 2015 se le agregó el siguiente párrafo:

PARÁGRAFO. 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”.

El artículo 86 ha constituido la base presupuestal de las Universidades Públicas, es decir, los recursos públicos que tienen para funcionamiento e inversión, que permiten cumplir sus objetivos misionales en materia de formación, investigación y extensión. Sin embargo, la Ley plantea un piso de crecimiento de recursos, donde los recursos deben tener un “incremento en pesos constantes” con respecto a lo otorgado en 1993. Esto terminó siendo un techo para el aumento presupuestal, y en 30 años que se cumplen desde la aprobación de la Ley 30, las Universidades Públicas han incrementado su cobertura en 253% entre 1993 y 2020, mientras los recursos no han incrementado proporcionalmente a las necesidades del país en investigación, extensión y docencia.

Los efectos de esta proceso de desfinanciación han sido edificios sin mantenimiento que se han caído a pedazos o han sido demolidos, el congelamiento de profesores de planta y su reemplazo por docentes ocasionales, laboratorios y tecnología desactualizada, programas de bienestar

marginales o inexistentes, acceso limitado a bases de datos, entre otras necesidades. Al mismo tiempo, las Universidades tuvieron que centrar un gran esfuerzo para conseguir recursos propios y suplir la falta de financiación pública, con proyectos de extensión con el sector público y privado, el cobro de matrículas de pregrado y la desbordada creación de nuevos posgrados que pudieran financiar las necesidades de las instituciones.

Es por esto que el movimiento estudiantil, profesoral y de trabajadores de las universidades públicas se han movilizado durante décadas para exigir la financiación adecuada en inversión y funcionamiento que cada año requieren estas instituciones.

En el año 2011 se produjo el paro nacional contra la reforma a la Ley 30 propuesta por el Gobierno de Juan Manuel Santos que empeoraba las condiciones para las Universidades Públicas, le quitaba más responsabilidades al Estado en el financiamiento de las instituciones y relegaba esta tarea al sector privado. En este año, se configuró la unidad de acción del movimiento estudiantil en la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE), para frenar esta reforma de Santos por medio de movilización pacífica, masiva y creativa de estudiantes y profesores de universidades públicas y privadas, con lo que se consiguió tumbar la reforma el 11 de noviembre de 2011.

Seguido al Paro Nacional de la MANE, el Sistema Universitario Estatal (SUE) construye el informe “DESFINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA” [1], donde se estima la deuda histórica en funcionamiento e inversión de las Universidades Públicas, que se estiman como “recursos adicionales requeridos” por un monto de \$11,2 billones de pesos corrientes.

En este mismo periodo, la MANE se concentró en construir una propuesta de ley alternativa a la reforma de la Ley 30, que se presentó a la sociedad civil en septiembre de 2013. Esta era una reforma integral, que incorporaba un componente central de financiación. Establecía que la educación superior era un derecho fundamental, se promovía la gratuidad integral y progresiva, se especificaba que los gastos de funcionamiento e inversión de las instituciones sería responsabilidad del Estado y los recursos se girarían directamente a las Universidades Públicas garantizando la autonomía universitaria para su ejecución.

En esta propuesta ya se hablaba de que el incremento presupuestal anual debía crecer con respecto al índice de precios de las Universidades Públicas, y no del IPC. Se planteó la necesidad de aumentar la cobertura pero teniendo en cuenta las complejidades de cada nivel de la educación superior. También que se debía cubrir el pasivo pensional y las responsabilidades salariales derivadas de la nueva realidad de las instituciones, la matrícula cero, así como hacer explícita la existencia de una deuda histórica en materia de funcionamiento e inversión del Estado con las Universidades Públicas [2].

Después de la presentación de esta propuesta en 2013, no ha existido una apuesta de articular una propuesta conjunto al movimiento estudiantil por parte del Gobierno Nacional. Mientras tanto, la crisis de las Universidades Públicas continuó creciendo, se cerraban edificios para remodelar o para ser demolidos en los campus y la carencia de condiciones de calidad para los fines misionales de las instituciones se fue debilitando mucho más.

La crisis llegó a niveles insostenibles para el año 2018. Las necesidades no cubiertas en contratación de docentes y administrativos se estimó por parte del Sistema Universitario Estatal (SUE) en \$1,6 billones de pesos y el faltante total de funcionamiento se estimó en \$2,5 billones de pesos. En inversión, la deuda histórica la estimaron desde el SUE en \$14,6 billones de pesos, para un total de necesidades de \$17,2 billones de pesos.

Ante la urgente necesidad de financiación, el Comité Nacional de Representantes Estudiantiles (CNRE) de la Universidad Nacional de Colombia, la Unión Nacional de Estudiantes de la Educación Superior (UNEES) y la Asociación Colombiana de Representantes Estudiantiles de la Educación Superior (ACREES) llamaron a una “gran movilización nacional por el rescate de las Universidades Públicas” citada para el 10 de octubre de 2018. Esta movilización continuó como un paro nacional de las Universidades Públicas y respaldo desde las universidades privadas que llevaron a instalar una mesa de negociación entre el Gobierno de Iván Duque, representantes de las organizaciones estudiantiles y profesoraes que culminaron en un gran acuerdo por \$5,8 billones de pesos firmado el 14 de diciembre de 2018.

Los recursos garantizados incrementaron la base presupuestal, por artículo 86 de la Ley 30, por encima del IPC, garantizando un aumento real entre los años 2019-2021 y que serían permanentes. También se dirigieron recursos para proyectos de inversión de las universidades, becas completas para doctorados, entre otros.

Sin embargo, estos importantes recursos no subsanan la apremiante necesidad de reformar los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, con el fin de que la ley garantice los recursos que requieren las Universidades Públicas para cumplir sus fines misionales y que estimó nuevamente el SUE para el año 2018 en cerca de 18 billones de pesos.

Acorde con el *Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior*, en su informe *Modelo Alternativo para la Financiación de la universidad pública en Colombia*, si bien hubo un incremento en la inversión para la educación superior pública para las universidades públicas desde 1992, este resultó insuficiente dado que la regla de gasto estipulada por la Ley 30 de 1992 establece un mínimo atado a inflación, lo cual, resulta insuficiente frente al crecimiento de los gastos de las universidades. En específico, según el SUE en el *Informe sostenibilidad financiera Sistema Universitario Estatal*, los gastos de las universidades superan el nivel de inflación en un promedio de 4,95% para los distintos gastos.

CRECIMIENTO DE LOS COSTOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA POR ENCIMA DEL IPC

CONCEPTO/VIGENCIA	2010/ 2011	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017	2017/ 2018	2018/ 2019	PROMEDIO 2010/2019
Incremento Gastos Funcionamiento e Inversión Universidades SUE	9,35%	14,55%	11,82%	7,04%	6,03%	9,93%	8,49%	4,58%	7,51%	8,81%
Incremento Gastos Funcionamiento Universidades SUE	7,06%	12,58%	8,55%	6,11%	6,70%	8,88%	8,82%	8,75%	7,87%	8,37%
Incremento Gastos de Personal Universidades SUE	7,27%	12,19%	10,26%	7,33%	8,10%	10,03%	10,40%	8,72%	8,94%	9,25%
IPC vigencia anterior	3,17%	3,73%	2,44%	1,94%	3,66%	6,77%	5,75%	4,09%	3,18%	3,86%
% por encima del IPC en Gastos Funcionamiento e Inversión	6,18%	10,82%	9,38%	5,10%	2,37%	3,16%	2,74%	0,49%	4,33%	4,95%
% por encima del IPC en Gastos Funcionamiento	3,89%	8,85%	6,11%	4,17%	3,04%	2,11%	3,07%	4,66%	4,69%	4,51%
% por encima del IPC en Gastos de Personal	4,10%	8,46%	7,82%	5,39%	4,44%	3,26%	4,65%	4,63%	5,76%	5,39%

Fuente: Informe sostenibilidad financiera Sistema Universitario Estatal - Sistema Universitario Estatal (2018).

De facto se han estancado los recursos desde hace tres décadas pues el ajuste se ha guiado principalmente por la actualización nominal del precio de la moneda y no por la evolución de los costos reales en infraestructura, salarios e investigación. Acorde con el *Informe*

sostenibilidad financiera Sistema Universitario Estatal (SUE) el gasto público en educación superior pasó de 2,21 billones en 2002 a 8,9 billones en 2016, sin embargo, en esos años los recursos del Estado Nacional Central decrecieron del 55,7% al 37%. Del mismo modo, según el SUE en 1993 el aporte de la nación ascendía a 10 millones por estudiante, pero, para 2016 apenas llegaba a más de 4 millones. La merma de recursos ha llevado a la constitución de una nómina paralela a través de la contratación de docentes ocasionales y de cátedra. Según el SUE en el informe citado para 2018 solo el 33,15% de docentes eran de planta, 27% ocasionales y 39,83% de cátedra.

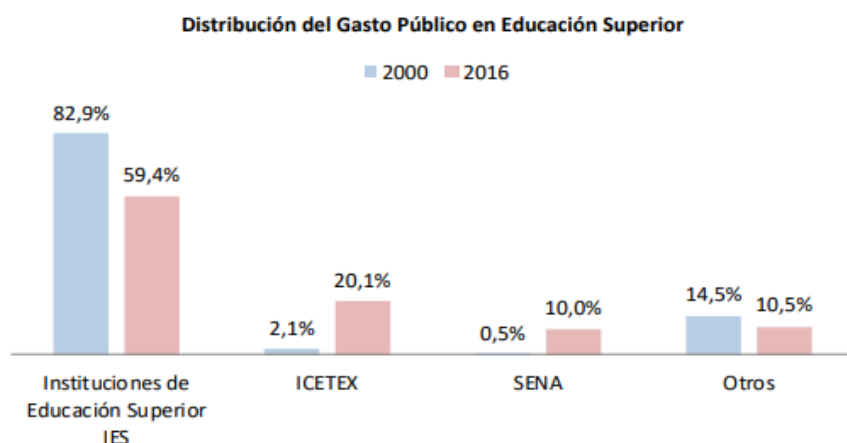
Las 34 universidades públicas en la actualidad deben financiar sus actividades en cerca del 48% con recursos propios mediante matrículas y actividades de extensión que limitan el acceso de estudiantes y desvía recursos humanos de docencia e investigación hacia programas de extensión. Al respecto del punto anterior se debe indicar que el cubrimiento de las matrículas de los estudiantes no genera un incremento en la financiación, simplemente representa un desplazamiento de la fuente que deja de ser el estudiante o su familia y pasa a ser el Estado; no obstante, las universidades siguen recibiendo los mismos recursos. La matrícula cero del gobierno Duque no soluciona de fondo el problema.

Desvío de recursos de la oferta a la demanda y el crédito

A esta problemática se suma el paulatino proceso de modificación del destino de inversión en educación superior, debido a que se canalizan más recursos para el ICETEX y el SENA en detrimento del SUE. Este modelo es propio del énfasis en la formación para el trabajo de una economía periférica, jerárquica (un tipo de educación fragmentado en 6 segmentos acorde con el *Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior*), elitista donde pocos acceden a educación universitaria de alta calidad mientras a los demás se les deja a la formación para el trabajo, con baja innovación y poco desarrollo científico. Esto se hace patente con los datos que presenta el *Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior*, tales como el aumento del 20% de estudiantes en educación “técnica y tecnológica” en 2002 al 32% en 2020. Es menester destacar, como en su momento lo hacía la exposición de motivos de la MANE, que

[...] la postura gubernamental sobre la formación de técnicos y de ingenieros en el conocimiento tecnológico es precaria, porque se ha centrado en la operación de la tecnología, lo que ha imposibilitado tener los recursos para hacer diseño, investigación e innovación, orientándonos como un país que “ensambla” [...] Reflejo de esta realidad es que se ha puesto nuestro sistema educativo al servicio de los intereses del sector productivo que da predominio a una educación para el mundo laboral y no para la vida. Por eso hoy más que nunca tiene vigencia reivindicar una formación orientada al desarrollo de la conciencia social y de la capacidad de pensarse en relación con las y los otros, entendiendo la responsabilidad de este tipo de formación dentro de los procesos más avanzados del conocimiento, reconociendo también la técnica y la tecnología ancestrales que adquieren sentido por la función social y cultural que le son propias.

Asimismo, acorde con los datos del *Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior* el crédito pasó a constituir la posibilidad de ingreso a la educación universitaria como muestra el paso de 38.000 estudiantes vinculados al ICETEX en el 2000 a 635.000 en el 2015. En este sentido en el período del 2000 al 2016 se desarrolló un desplazamiento de la inversión de las IES al ICETEX que en la actualidad funciona como una entidad financiera, v.g., con los montos adeudados al Banco Mundial por los préstamos de los años 2022 y 2008. Según su *Informe de gestión del 2020* a diciembre del 2020 los activos del ICETEX ascendieron a \$6,7 billones con ganancias de \$833.415 millones frente al 2019; si bien también hubo un incremento de pasivos y patrimonio.

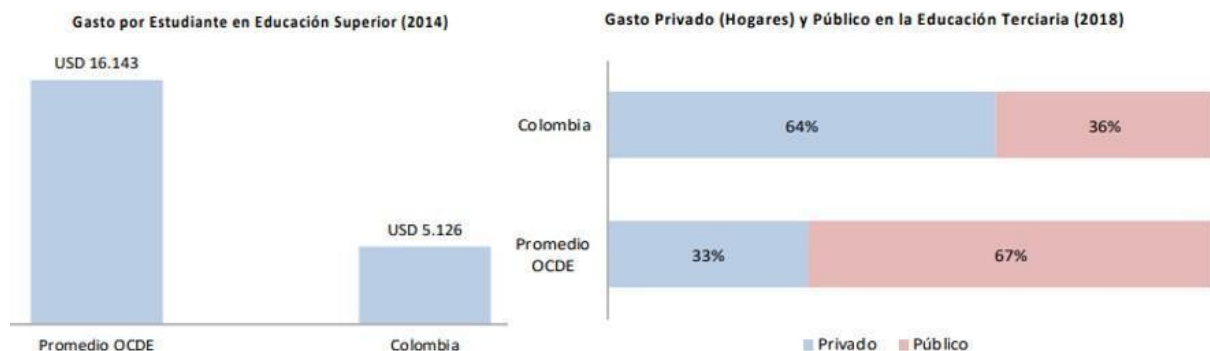


Fuente: Modelo Alternativo para la Financiación de la universidad pública en Colombia - Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior (2020).

Entre los puntos que destacan del proceso de desvío de recursos hacia entidades que no son IES públicas están los programas de financiación a la demanda: Ser Pilo Paga y

Generación E. Acorde con el *Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior* el 94% de los recursos del primero terminaron en instituciones privadas con énfasis en unas pocas universidades. Esto es preocupante teniendo en cuenta que es mayor el valor agregado generado en los estudiantes por las universidades públicas mientras es poco significativo en las privadas como se reseña en el acápite de *Ventajas de la educación superior pública*. Los recursos invertidos en 4 años de Ser Pilo Paga equivalieron al 0,41 puntos del PIB para beneficiar a tan solo 40.000 estudiantes; monto similar al destinado anualmente a 32 universidades públicas que cobijaron cerca de 612.800 estudiantes; haber garantizado matrícula cero en las entonces 12 universidades públicas acreditadas durante esos 4 años habría costado 2 billones para 305.000 alumnos. Con menos recursos se habrían garantizado los derechos de más estudiantes.

De acuerdo con los profesores Mora y Múnera en su estudio *Ser Pilo no Paga: privatización, desigualdad y desfinanciamiento de la universidad pública en Colombia* los programas enfocados a la demanda presentan límites al designar al crédito como dispositivo de financiamiento, debilitan financieramente a las universidades públicas, son ineficientes, reproducen desigualdades de región y clase, además de ser incoherentes con las políticas de la OCDE en las cuales prima la inversión estatal en lugar de la familiar.



Fuente: Modelo Alternativo para la Financiación de la universidad pública en Colombia - Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior (2020).

La situación es más crítica debido a que para determinados sectores ubicados a la derecha del espectro ideológico, la educación es un servicio y no un derecho; a nivel institucional se ha empezado a imponer esta visión a través de la Ley 1911 de 2018 conocida como

ley de Financiación Contingente al Ingreso, modelo importado de Australia, el cual consiste en que el estudiante una vez se encuentre laborando pague por su derecho a la educación.

Ventajas de la educación superior pública

A pesar del difícil panorama financiero presentado, según el *Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior*, en su informe *Modelo Alternativo para la Financiación de la universidad pública en Colombia*, las Instituciones de Educación Superior Pública han mostrado eficiencia en términos de investigación y calidad, teniendo en cuenta que a ellas accede el 45% de los jóvenes que asisten a universidades acreditadas de alta calidad. A esto se suma el mayor valor agregado que deriva de las acreditadas de alta calidad pública frente a las privadas acorde al informe inmediatamente referenciado

[...] si se comprende el logro educativo como el progreso que experimentan los estudiantes entre el examen de ingreso a la universidad (pruebas Saber 11) y los resultados de las pruebas estandarizadas que se aplican antes de terminar sus estudios universitarios (pruebas Saber Pro), se encuentra que las universidades públicas acreditadas mejoran los resultados de los estudiantes en 11 de los 12 programas analizados [...] En el caso de las universidades privadas acreditadas, las variaciones en el valor agregado ofrecido son negativas o no significativas

Asimismo, el informe *Juventudes colombianas 2021: preocupaciones, intereses y creencias* señala que en las IES Públicas cubren el 49,9% de los estudiantes, con 81 instituciones, recogiendo la demanda de los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3, lo que implica un alto impacto en las metas de educación superior. Además, según el SUE en su *Informe sostenibilidad financiera Sistema Universitario Estatal* se han “*incrementando los grupos de investigación reconocidos por Colciencias de 834 en el 2004 a 2555 en el 2017 (206,4%) y la infraestructura física de 2.400.874 m² a 4.482.497 m² construidos en el 2017 y generando procesos de mejoramiento y calidad que han permitido acreditar institucionalmente de alta calidad al 50% de las Universidades del sistema*”.

Las IES Públicas acogen a los sectores más vulnerables garantizando mayor calidad y desarrollo científico para el país. En este mismo sentido es menester indicar que se ha incrementado la cobertura por parte de las Instituciones de Educación Superior Públicas mientras merman sus recursos pasando de 365.000 estudiantes en 2005 a 578.020

estudiantes en pregrado y 42.683 en posgrado en 2019 según datos del SUE, La educación privada se ha expandido en términos de cobertura, más no lo ha hecho al mismo nivel en lo referente a alta calidad. Es menester destacar, como lo hacía la MANE en su exposición de motivos del 2012:

[...] la inversión estatal en educación superior [...] genera externalidades positivas que el mercado es incapaz de generar completamente por sí mismo. Lo anterior está estrechamente relacionado con la concepción que entiende que la educación y el conocimiento redundan en un beneficio social y no solamente para el individuo que lo adquiere. Frente a este aspecto característico, los decrecimientos reales [en referencia a los años 2004 y 2005] y corrientes que se han dado en los aportes estatales resultan sumamente graves, llevando a las universidades públicas a funcionar con esquemas mercantiles alejados de una lógica propicia para el desarrollo del conocimiento que contribuya al logro de los intereses nacionales y populares.

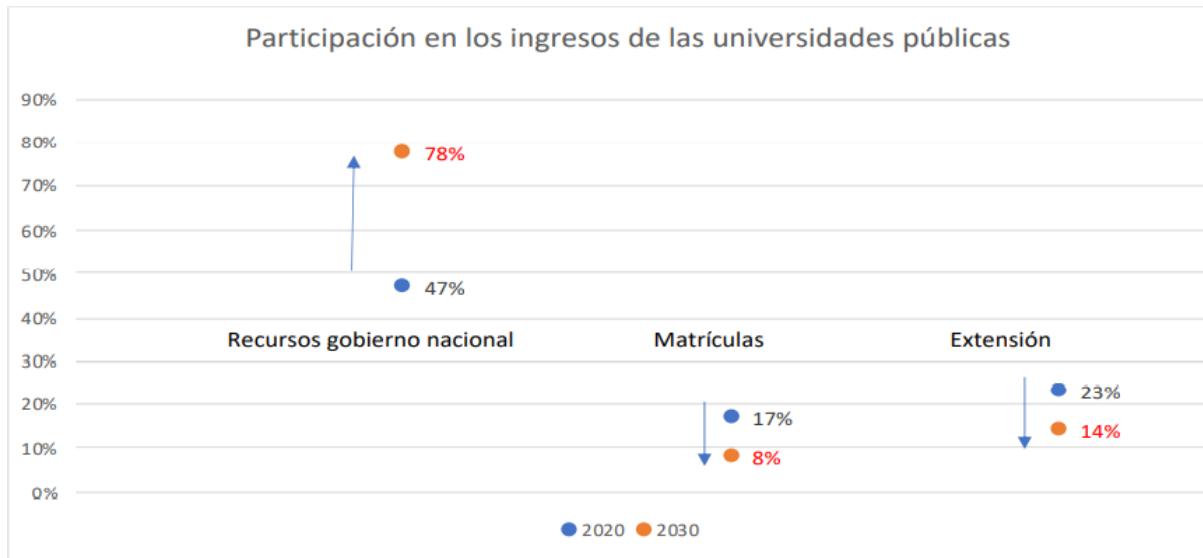
Ante este panorama, la crisis de la educación superior pública llevó a un amplio proceso de movilización bajo el Paro Estudiantil del 2018. Como resultado del proceso de lucha y movilización del estudiantado se logró un conjunto de recursos superiores, *de iure*, a los 5 billones de pesos que evitaron el cierre de varias universidades públicas que carecían de recursos para concluir el año. Estos incluyeron la reforma al sistema general de regalías, la reforma al ICETEX, excedentes de cooperativas, inversiones para el saneamiento de pasivos y el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación, recursos para ITTU públicas, descuentos por votación, MODIFICACIÓN A LOS ARTÍCULOS 86 Y 87 DE LA LEY 30 DE 1992, vinculación a la ley de financiamiento en lo referente a gastos profesorales, ajuste a *publindex* y constitución de mesas técnicas para cumplimiento de acuerdos. Varios de estos puntos no fueron cumplidos por el Gobierno Duque, entre ellos, el objeto de la presente ley.

Presentación del horizonte de posibilidades propuesto por el Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior

Adicional al trabajo de diagnóstico que presenta el *Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior* en su informe *Modelo Alternativo para la Financiación de la universidad pública en Colombia*, postula una alternativa de financiamiento que pretende disminuir la desigualdad y garantizar el derecho a la educación superior desde una postura crítica del sistema elitista y masificado, con amplia cobertura pero con pocos

segmentos de alta calidad, además de cuestionar los discursos meritocráticos “*apelando a principios de **universalidad** (por el hecho de ser humano), **incondicionalidad** (sin más condiciones que culminar la educación media) e **individualidad** (para cada joven, sin que dependa de la situación económica de sus familias)*”. Con dicha propuesta se pretende asignar recursos que permitan superar la desfinanciación acumulada desde 1992, mantener la matrícula cero, ampliar la cobertura y constituir una regla presupuestal que obedezca a los principios enunciados con antelación.

Bajo la propuesta de actualización presupuestal del 1% del PIB en diez años además de subsanar el desfinanciamiento histórico se podrán crear 461.000 cupos. La inversión estatal se acercaría al 1,5% promedio que tienen los países de la OCDE. Aún con el supuesto de que la cobertura de la formación para el trabajo permaneciera constante se llegaría a 2.747.254 estudiantes, una tasa del 64% de cobertura universitaria sobre el total de la población entre 17 y 21 años dentro de una década. Esto permitiría que para esa fecha más de un millón de colombianos accedieran a pregrados en IES Públicas para dentro de 10 años. Adicionalmente, con la modificación en la financiación el ingreso por transferencias gubernamentales alcanzaría el 78%, bajaría la participación de matrículas al 8% por matrícula 0 y la extensión pasaría a ser el 14% si se mantuviera constante. El Estado pasaría de invertir 5.140.866 per cápita a 16.000.000 de pesos.



Fuente: Modelo Alternativo para la Financiación de la universidad pública en Colombia - Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior (2020).

Exposición de los factores que componen la fórmula

En el presente acápite se presentan las fórmulas con base en las cuales se pretende solucionar el problema contemplado en los segmentos de diagnóstico y con el cual se pretende alcanzar la situación descrita en la sección inmediatamente anterior. Es menester tener en cuenta distintos elementos a la hora de calcular el incremento del presupuesto: presupuesto actual, variación del Índice de Costos de la Educación Superior de las Universidades públicas, puntos docentes, prestaciones sociales, nuevas plazas docentes, plazas administrativas, impacto de decisiones del Estado, presupuesto de cierre de brechas, aumento de cobertura, número de matriculados y su ponderación y costo del pregrado en IES acreditadas del SUE. Acorde con lo indicado más adelante en el artículo, en la presente propuesta se postulan las siguientes fórmulas. En primer lugar la transferencia de funcionamiento está compuesta de la siguiente forma:

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

Donde:

- $(PF_{i,t+1})_1$: transferencia del Estado para funcionamiento del año t+1 asignado a la institución i. *Lado izquierdo de la fórmula.*
- PF_{it} : transferencia del Estado (Nación y territorios) para funcionamiento en el año t a la institución i.

- ICt : Variación porcentual del Índice de Costos de la Educación Superior de las universidades públicas - ICES provisto por el DANE.
- $\Delta Pi,j$: Diferencia entre el total de puntos docentes acumulados por la institución i al 31 de diciembre del año t respecto del total de puntos acumulados por la institución i en el año $t-1$.
- $VPt+1$: Valor del punto docente proyectado para el año $t+1$ y asignado mediante Decreto nacional.
- $MPPi,t+1$: Factor multiplicador proyectado de la universidad i , en el periodo $t+1$, por prestaciones sociales de ley. Equivale al incremento real prestacional derivado de los nuevos puntos docentes multiplicado por 12 meses.
- $PNDi,t+1$: Presupuesto para nuevas plazas docentes en la universidad i , en el periodo $t+1$, acordadas y aprobadas por el Estado y orientadas al cierre de brechas de calidad existentes -sin aumento de cobertura- teniendo en cuenta referentes nacionales e internacionales. Estos recursos incrementan la base presupuestal.
- $PNAi,t+1$: Presupuesto para nuevas plazas de personal administrativo en la universidad i , en el periodo $t+1$, acordadas y aprobadas por el Estado y orientadas al cierre de brechas de calidad existentes -sin aumento de cobertura- teniendo en cuenta referentes nacionales e internacionales. Estos recursos incrementan la base presupuestal.
- $PDSi,t+1$: Presupuesto para el funcionamiento de la universidad i , en el año $t+1$, derivado de decisiones del ejecutivo y el legislativo que impactan las finanzas y fuentes de financiación institucionales.
- $PCBi,t+1$: Presupuesto para el cierre de brechas.
- $PFC(i,t+1)$: Presupuesto de funcionamiento del año $t+1$ asignado a la institución i para aumento de cobertura, en donde:

$$PFCi,t+1 = ((PFi,t)/MPi,t) * Ci,t+1 \text{ Si } ((PFi,t)/MPi,t) > MCt \text{ SUE-Acreditadas.}$$

O

$$PFCi,t+1 = Mt, \text{SUE-Acreditadas} * Ci,t+1 \text{ Si } ((PFi,t)/MPi,t) \leq MCt \text{ SUE-Acreditadas}$$

Donde:

- PFi,t : presupuesto de funcionamiento transferido por la nación y los entes territoriales en el año t a la institución i .

- $MPI_{i,t}$: total de matriculados en pregrado en el año t en la institución i ponderada por tipología de formación según los siguientes criterios: distancia 0.6; virtual 0.6 y presencial 1:
- MCt SUE-Acreditadas: mediana, en el año t , del costo per cápita ponderado en pregrado de la formación de las universidades acreditadas institucionalmente y que hacen parte del Sistema Universitario Estatal SUE.
- $Ci,t+1$: total nuevos estudiantes matriculados en el año $t+1$ en la institución i como resultado de la apuesta de aumento de cobertura ponderados por tipología de la formación en pregrado según los siguientes criterios: distancia 0.6; virtual 0.6 y presencial 1.

Propuesta para las Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias

El proyecto de ley incorpora un artículo para otorgar recursos a las Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias (ITTU) por el orden del 0,05% del PIB para el año siguiente a la entrada de vigencia de esta ley. Las ITTU sufren un problema estructural en la Ley 30 y es la poca claridad en términos de su papel en todo el sistema de educación superior del país. Así mismo se refleja en su presupuesto público, donde no hay una base presupuestal desde la Nación, como si la tienen las universidades estatales u oficiales.

Hoy las ITTU reciben recursos de orden departamental y municipal, y solo la mitad reciben algún recurso desde el nivel nacional. La REDTTU estima unas necesidades para la vigencia 2020 de las ITTU por 422 mil millones de pesos. Adicional, se estiman unos faltantes acumulados que ascienden a 802 mil millones de pesos, que corresponden a infraestructura física, tecnológica y personal docente y administrativo.

El Centro de Pensamiento de Políticas Públicas de Educación Superior revisó esta información de la REDTTU y planteó una propuesta para el financiamiento de estas instituciones en el corto plazo, que garanticen su funcionamiento, sostenibilidad y nuevas inversiones, mientras se da una discusión de fondo sobre el papel de las ITTU en el sistema de educación superior nacional.

En el documento HACIA UN ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO ALTERNATIVO DE LAS INSTITUCIONES TÉCNICAS, TECNOLÓGICAS Y UNIVERSITARIAS PÚBLICAS EN COLOMBIA [4], “se propone que, durante un periodo de 10 años, la REDTTU reciba recursos anuales equivalentes al 0,05 del PIB de 2021 (es decir, \$573.000 millones para el año 2021). Este valor debería actualizarse cada año según la variación del Índice de Costos de la Educación Superior Pública calculado por el Departamento Nacional de Estadística DANE. Tomando como referente las proyecciones realizadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo en cuanto a

crecimiento del PIB e inflación, en 2031 la REDTTU recibiría recursos por valor de \$ 1,0 billones”.

La propuesta recogida en el proyecto de ley mantiene la propuesta de 0,05% del PIB para el primer año, pero los incrementos posteriores se sostendrán por la actualización del Índice de Costos de Educación Superior Pública y se faculta a que en un proceso de máximo dos años, las REDTTU y el Ministerio de Educación Nacional establecerán una fórmula de financiación que dé cuenta de las realidades y necesidades de las ITTU, al tiempo que se discute su papel en el sistema de educación nacional.

3. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El origen de la presente iniciativa se remonta a las peticiones del movimiento educativo, por años, para el pago de la deuda que el gobierno tiene con las universidades públicas. Tras el paro universitario del año 2018 y la victoria del movimiento, se estableció que este sector y el Gobierno nacional fijarían una ruta para abordar la reforma a los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992.

Sin embargo, al igual que sucedió con otros aspectos de los acuerdos del 2018 entre el gobierno Duque y el movimiento educativo, no hubo voluntad del ejecutivo para iniciar el proceso de discusión y concertación de articulado para la reforma.

A pesar de lo anterior, varios congresistas de la bancada de oposición presentaron en 2020 una iniciativa legislativa para avanzar en la reforma. Se trató del proyecto de ley 028 de 2020 Cámara. Este proyecto, cuyo contenido es distinto al proyecto aquí sustentado, dio algunas luces iniciales en la discusión de la reforma pero fue archivado.

4. ANÁLISIS JURÍDICO

En virtud de que la Ley 30 de 1992 es una ley ordinaria, así fue tramitada y aprobada, la presente iniciativa coincide en tal tipología.

Si bien la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido amplia y sostenidamente que la educación superior es un derecho fundamental, dicha naturaleza no modifica de manera alguna la tipología legal por medio de la cual deban ser reformados los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992.

En Sentencia C-015 de 2020 la Corte sostuvo que el artículo 152 de la Constitución debe interpretarse de manera restrictiva. Lo que significa que **no todos** los temas que se relacionen con derechos fundamentales deben ser objeto de regulación mediante leyes estatutarias.

“Con base en ese método de estudio, las Sentencias C-204 de 2019 y C-370 de 2019 reiteraron los criterios con los cuales es posible determinar si una regulación debió someterse al trámite cualificado de las leyes estatutarias^[39], estos son: (i) que efectivamente se trate de derechos y deberes de carácter fundamental^[40]; (ii) que el objeto directo de la regulación sea el desarrollo del régimen de derechos fundamentales o un derecho fundamental en sí mismo^[41]; **(iii) que la normativa pretenda regular, de manera integral, estructural y completa, un derecho fundamental^[42]**; o (iv) que verse sobre el núcleo esencial^[43] y los principios básicos del derecho o deber, es decir, que regule los aspectos inherentes al ejercicio del derecho^[44]; y (v) que se refiera a la afectación o el desarrollo de los elementos estructurales del derecho, esto es, que consagre límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten la estructura general del derecho, como elementos cercanos a su núcleo esencial^[45].”

Como se lee en el numeral tercero de la sentencia citada, providencia que a su vez sintetiza las reglas jurisprudenciales identificadas por la Corte en otras sentencias, si la iniciativa legislativa no regula de manera integral, estructural y completa el derecho fundamental, la tipología de ley no puede ser estatutaria. En el caso concreto, no existe una reglamentación integral, estructural y completa del derecho fundamental a la educación toda vez que la norma que define de manera integral, estructural y completa del derecho fundamental es la Ley 30 de 1992, dicha ley cuenta con 144 artículos que regulan diversos aspectos del derecho como principios, objetivos, campos de acción, programas académicos, los tipos de instituciones de educación superior, los títulos, exámenes de estado, entre otras, y la presente iniciativa exclusivamente regula un aspecto específico: la financiación de instituciones públicas.

Incluso, modo de ejemplo, la presente iniciativa no regula otros aspectos financiera del derecho a la educación superior como: i) financiación de la gratuidad; ii) financiación de la educación superior en la modalidad de posgrados; iii) financiación de la educación superior ofertada por instituciones privadas o; financiación de la educación superior mediante otros mecanismos que dispone el Gobierno nacional como es el caso del ICETEX. Así las cosas, el objeto y alcance de la presente iniciativa es específico y no regula el derecho fundamental integral, estructural y completo como exige la jurisprudencia constitucional para que se promueva una reforma de carácter estatutario.

5. IMPACTO FISCAL

Esta propuesta recoge el escenario 4 formulado por el Sistema Universitario Estatal, que incorpora ICES universidades públicas, Sistema Salarial Docente, Cobertura Estudiantil, Plazas Docentes, Plazas Administrativas y Cierre de Brechas. El SUE estima que el promedio de crecimiento por artículo 86 sería de

9,69% anual. Adicional, se propone un crecimiento mínimo de ICES más 15% durante los primeros 5 años de vigencia de la ley, que sería un incremento del presupuesto por artículo 86 de 20,2% (estimando un ICES de 5,2% al igual que estima el SUE).

Por artículo 87, se otorgará el 10% de los recursos girados por artículo 86 anualmente para inversión. A continuación, se estiman los incrementos reales y nominales de presupuesto para las universidades por artículo 86 y 87 y el incremento anual por cada uno de los artículos reformados.

	Cifras en billones de pesos				
AÑOS	Recursos Artículo 86 (Reales precios 2022)*	Recursos Artículo 86 nominales**	Recursos artículo 87 nominales ***	Incremento presupuesto por artículo 86 nominal	Incremento presupuestal adicional por artículo 86 y 87 anual
2022	4,44	4,44	-	-	-
2023	5,11	5,34	0,53	0,90	1,43
2024	5,87	6,41	0,64	1,08	1,72
2025	6,75	7,71	0,77	1,30	2,07
2026	7,77	9,27	0,93	1,56	2,48
2027	8,93	11,14	1,11	1,87	2,99
2028	9,33	12,22	1,22	1,08	2,30
2029	9,75	13,40	1,34	1,18	2,52
2030	10,19	14,70	1,47	1,30	2,77
Incrementos totales nominales 2022- 2030			8,02	10,26	18,28

* El presupuesto real del artículo 86 desde 2023 sería 15% anual hasta el año 2027, y para los años 2028 - 2030 serían con un incremento real anual de 4,49%

** El presupuesto nominal del artículo 86 desde 2023 sería 20,2% anual hasta el año 2027, y para los años 2028 - 2030 serían con un incremento anual de 9,69%.

*** El incremento corresponde al 10% del valor nominal del presupuesto por artículo 86 correspondiente a cada año.

Como se observa en la tabla, en términos reales el presupuesto de las universidades por concepto del artículo 86 de la ley 30 se duplica al quinto año de vigencia de la ley. Después del 2030, los recursos de la base presupuestal de las universidades será del 1% del PIB. En términos nominales de 2023 a 2030 se acumularán recursos adicionales por artículo 87 de ley 30 en 8 billones de pesos y en artículo 86 por 10,26 billones de pesos, para un total de 18,3 billones de pesos, equivalentes al acumulado de necesidades en funcionamiento e

inversión estimado por el SUE.

El aumento presupuestal permite fortalecer a las universidades públicas, garantizar suplir las necesidades más apremiantes para cumplir los fines misionales institucionales. Cumple el planteamiento del Centro de Pensamiento de Políticas Públicas de conseguir un presupuesto del 1% del PIB y se encuentra dentro de los compromisos planteados en campaña por el gobierno de Gustavo Petro para financiación de la educación superior. Anualmente representan 2,3 billones adicionales, en promedio, que equivalen a menos del 5% del recaudo anual que aspira el próximo gobierno nacional con la reforma tributaria que presentará. Sumando el equivalente al 0,05% del PIB que se incorporará como base presupuestal de las ITTU, los incrementos adicionales serán en promedio 2,9 billones de pesos, menos del 6% de la meta de recaudo de la reforma tributaria.

Sin tener en cuenta la nueva reforma tributaria, sobre la base de proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2022 [5], se estiman que los ingresos fiscales del Gobierno Nacional Central pasará del 16,7% del PIB en 2022 a ser de 18,2% para el 2030, mientras los gastos totales del Gobierno Nacional Central pasarán del 22,3% del PIB en 2022 a ser del 21,2% en 2030. Cifras que son moderadas, pero reflejan un espacio fiscal para gastos prioritarios que pueda tener el nuevo gobierno, como lo es la educación.

6. CONFLICTO DE INTERESES

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, se podría considerar un posible conflicto de interés en el caso de cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil que hagan parte de Consejos Superiores u otro órgano de dirección académico o administrativo de una Institución de Educación Superior Pública.

La descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar sobre el trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales que pueda encontrar durante el trámite del proyecto.

Referencias

[1]. Sistema Universitario Estatal. (2012). DESFINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA. La realidad de la crisis en el sistema de financiación de las Universidades Estatales.

[2]. MANE. (2013). ELEMENTOS PRELIMINARES DE ARTICULADO PARA LA PROPUESTA DE LEY ALTERNATIVA DE EDUCACIÓN SUPERIOR. Recuperado de: <http://manecolombia.blogspot.com/2013/10/a-lasociedad-colombiana-elementos.html>

[3]. Centro de Pensamiento de Políticas Públicas de Educación Superior . (2020). MODELO ALTERNATIVO PARA LA FINANCIACIÓN DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA EN COLOMBIA. Universidad Nacional de Colombia.

[4]. Centro de Pensamiento de Políticas Públicas de Educación Superior (2022). HACIA UN ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO ALTERNATIVO DE LAS INSTITUCIONES TÉCNICAS, TECNOLÓGICAS Y UNIVERSITARIAS PÚBLICAS EN COLOMBIA. Universidad Nacional de Colombia.

[5] Ministerio de Hacienda (2022). MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO 2022.

Considerando lo expuesto anteriormente, solicitamos al Honorable Congreso de la República dar el trámite legislativo correspondiente a la presente iniciativa.