



[www.colombiajustalibres.org](http://www.colombiajustalibres.org)

Bogotá D.C., 20 de julio de 2018.

Doctor:

**Efraín José Cepeda Sarabia.**

Honorable Senador.

Presidente.

Senado de la República.

Ciudad.

**Asunto:** Presentación del Proyecto de Ley \_\_\_\_ de 2018: ““Por la cual se fortalece la financiación del sistema de educación superior y dictan otras disposiciones””.

Respetado Presidente:

Como Congresistas de la República de Colombia, de conformidad con el Título VI de la Constitución Política en su Artículo 150 , y el Artículo 139 (y siguientes) de la Ley 5 de 1993, radicamos para lo de su competencia el presente Proyecto de Ley que busca fortalecer el sistema de financiamiento de la educación superior y se dictan otras disposiciones.

En este sentido, presentamos a consideración del Congreso de la República este proyecto de ley estatutaria, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Constitución y ley.

Adjuntamos original y dos (2) copias del documento, así como una copia en medio magnético (CD).

Cordialmente,

**Jhon Milton Rodríguez**

Honorable Senador

Partido Colombia Justa Libres

**Eduardo Pacheco**

Honorable Senador

Partido Colombia Justa Libres

**Edgar Palacios**

Honorable Senador

Partido Colombia Justa Libres

**Carlos Acosta**

Honorable Representante

Partido Colombia Justa Libres



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Una política de Estado para la educación superior

El desarrollo de la educación superior colombiana ha tenido momentos significativos que responden al interés de la sociedad por este sector y a las necesidades del mismo frente a los avances del conocimiento. Durante la segunda mitad del siglo XX hay un desarrollo importante de la educación superior en el país. En la década del 50 se crean el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior ICETEX (1950), primera institución de crédito educativo en el mundo; el Fondo Universitario Nacional FUN (1954), encargado de distribuir los recursos financieros entre las universidades públicas y privadas auxiliadas por el Estado; el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA para formación técnica y laboral (1957); y la Asociación Colombiana de Universidades ASCUN (1957), que agrupa universidades públicas y privadas y en la cual el Gobierno delega en ese momento la inspección y vigilancia del sector.

Un suceso de gran importancia para la educación superior, y en general para toda la educación en el país, es la creación en 1968 del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior ICFES, al que se transfieren las funciones de fomento, control y vigilancia de la educación superior. Años más tarde, la institución desarrolla y aplica las Pruebas de Estado o *Exámenes del ICFES* como requisito para el ingreso a la educación superior, las cuales se han convertido en una herramienta de gran alcance para la evaluación y en un indicador de la calidad de la educación básica y media.

En 1979 el Congreso de la República, a través de la Ley 8, otorga facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para legislar sobre educación superior. Con base en ellas, emite los Decretos 80, 81, 82, 83 y 84 de 1980. El Decreto 80 define y organiza el sistema de educación superior: establece sus principios, objetivos generales y modalidades; la organización, el gobierno, el estatuto del personal docente y las normas sobre la administración del presupuesto y del personal de las instituciones oficiales; fija condiciones específicas sobre las instituciones privadas, y formula disposiciones comunes como el régimen estudiantil y la inspección y vigilancia. El Decreto 81 se ocupa de la reorganización del ICFES. El Decreto 82 se concentra en la Universidad Nacional de Colombia; y el 83, en los Colegios Mayores. Junto con otros 18 decretos complementarios, el Gobierno establece un marco normativo para la educación superior en Colombia.

Finaliza el siglo con uno de los acontecimientos de mayor incidencia en las transformaciones de la educación superior colombiana: La Constitución Política de 1991.



## 1.1 Marco constitucional

La Constitución Política de 1991 consagra la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra (Art. 27); reconoce la educación como un derecho de las personas y como un servicio público que tiene una función social y estipula que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos (Art. 67). En este mismo Artículo, establece que la educación es responsabilidad del Estado, de la sociedad y de la familia.

Constitucionalmente queda consagrado que la educación es un servicio público que puede ser prestado por el Estado o por particulares, caso en el cual, la ley establecerá las condiciones para la creación y gestión de las instituciones de educación (Arts. 67 y 68). El Artículo 69 de la Carta garantiza la autonomía universitaria y establece que las universidades podrán darse sus estatutos, según la Ley. En consecuencia, le corresponde al Congreso de la República, de acuerdo con sus facultades constitucionales, establecer la configuración legislativa para expedir las normas que regirán la prestación del servicio público educativo, así como expedir las disposiciones generales con arreglo a las cuales las instituciones de educación superior pueden darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos. Así mismo, ordena al Estado crear mecanismos financieros para hacer posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior y fortalecer la investigación científica en las universidades oficiales y privadas (Art.69).

### 1.1.1 Desarrollos al mandato constitucional

En la Ley 30 de 1992 el Legislativo plasma los fundamentos constitucionales de la educación superior. La Ley 30, “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”, nace de la necesidad de ir más allá de lo estipulado en el Decreto Ley 80 de 1980 y es el resultado de un proceso de concertación en el que participan representantes del sector educativo y del Gobierno.

La Ley define los principios orientadores de la educación superior; los objetivos de este nivel y de las instituciones de educación superior, y los campos de acción y programas académicos. Organiza la estructura institucional del sector: establece como órganos rectores al Ministerio de Educación Nacional y el Consejo Nacional de Educación Superior CESU, y como órgano ejecutivo al ICFES. Crea al CESU con funciones propositivas de coordinación, planificación, recomendación y asesoría. El ICFES conserva sus funciones de inspección, vigilancia y control.

Crea el Sistema Nacional de Acreditación, con el fin de mejorar la calidad de la educación superior a través de un proceso de autoevaluación continua. Como



[www.colombiajustalibres.org](http://www.colombiajustalibres.org)

resultado de la Ley, en 1994 se funda el Consejo Nacional de Acreditación, CNA, que se encarga de orientar este sistema. El CNA inicia labores en 1995 y un año después publica la primera versión de los Lineamientos para la Acreditación, complementada en 2001 con los Lineamientos para la Acreditación Institucional.

La norma clasifica las instituciones de educación superior de acuerdo con los programas que pueden ofrecer y limita su oferta: las Instituciones Técnicas Profesionales pueden ofrecer programas técnico profesionales; las Instituciones Universitarias y Escuelas Tecnológicas, programas profesionales y especializaciones (por excepción, maestrías y doctorados); y las Universidades, todos los programas. Quedan por fuera de la clasificación las Instituciones Tecnológicas, las cuales son incorporadas después con la Ley 115 de 1994, y son autorizadas para desarrollar programas tecnológicos y técnicos profesionales.

La Ley 30, además, ofrece las garantías legales para el ejercicio de la autonomía y el gobierno universitario. Amparadas en el concepto de autonomía, las instituciones pueden nombrar sus directivas, regirse por sus propios estatutos y crear, organizar y desarrollar programas académicos. Para el caso de las universidades estatales, la autonomía incluye aspectos presupuestales. Con la Ley 30 se garantiza la asignación regular de recursos para las universidades públicas, dado que hasta el año 1992, éstos eran limitados y estaban sujetos a la intermediación política que las instituciones realizaran ante el Congreso de la República. Con ella se fijaron recursos económicos crecientes, destinados al funcionamiento y a la inversión de estas instituciones. También, fue posible la ampliación del crédito estudiantil para matrícula y sostenimiento, y la asignación de becas para programas prioritarios del Estado.

### **1.3. La universidad eje del sistema de educación superior**

La Universidad como eje del sistema de educación superior, forma a los jóvenes y los adultos que son presente y futuro de Colombia, produce ciencia y tecnología, se relaciona con el sector empresarial y gubernamental, realiza procesos de extensión o proyección social en los cuales establece contacto directo con grupos y comunidades, es una de las instituciones más internacionales por definición, conoce y establece diálogos permanente en el ámbito del conocimiento, hace emprendimiento; en ejercicio de la autonomía que le es reconocida constitucionalmente, y con la convicción de su responsabilidad social, la Universidad es un actor comprometido con la transformación social y como tal, un punto de apoyo y aliado estratégico para el Gobierno en la sustentación, construcción participativa, implementación y evaluación de políticas públicas.



[www.colombiajustalibres.org](http://www.colombiajustalibres.org)

El “Acuerdo por lo superior 2034” producto de un gran diálogo nacional, formuló una propuesta de política resultante de amplia participación y concertación, la cual no se puso en práctica. Se definieron diez grandes temas: 1) Educación inclusiva: acceso, permanencia y graduación; 2) Calidad y pertinencia; 3) Investigación: ciencia, tecnología e innovación, incluida la innovación social; 4) Regionalización; 5) Articulación de la educación superior con la educación media y la educación para el trabajo; 6) Comunidad universitaria y bienestar; 7) Nuevas modalidades educativas; 8. Internacionalización; 9) Estructura y gobernanza del sistema; 10) Sostenibilidad financiera del sistema.

El recientemente divulgado Plan Decenal de Educación 2016-2026 - “El camino hacia la equidad y la calidad”, propone una visión y establece desafíos estratégicos orientados a regular y precisar el alcance del derecho a la educación y a garantizar la construcción de un sistema educativo articulado, participativo, descentralizado y con mecanismos eficaces de concertación; de igual manera, a construir una sociedad en paz con base en la equidad, la inclusión, el respeto a la ética y la equidad de género. Plantea que la importancia otorgada por el Estado a la educación se medirá por la participación del gasto educativo en el producto interno bruto (PIB) y en el gasto del Gobierno en todos sus niveles administrativos.

En este contexto se destacan grandes desafíos en los cuales la Universidad colombiana puede aportar desde diferentes frentes de su acción formativa y en generación de conocimiento: a) los compromisos con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible; b) fortalecer la productividad, competitividad empleabilidad en el ámbito de la cuarta revolución industrial; c) avanzar en la descentralización política, administrativa y fiscal a fin de promover ecosistemas regionales y sinergias; y d) posicionar la educación como un proyecto de nación para construir una nueva ciudadanía y fortalecer en la sociedad los valores de honestidad y transparencia. (ASCUN, 2018).

#### **(i). Los compromisos con la Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible**

Se reconoce que Colombia ha fortalecido su rol internacional al liderar y participar en diferentes procesos, ha adquirido compromisos, trabaja de manera activa en varios comités especializados y en numerosos órganos y redes de contacto con América Latina.

Al suscribir con los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas en septiembre de 2015 el acuerdo, Colombia se comprometió a trabajar en una agenda global por el cumplimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las 169 metas en las dimensiones económica, social y ambiental. Ello implica generar estrategias orientadas a la equidad, el medioambiente sostenible, la educación, potencialidades en biodiversidad, nuevas energías y formas de producción. Para avanzar en esta agenda el



[www.colombiajustalibres.org](http://www.colombiajustalibres.org)

País se enfrenta con realidades que le exigen políticas de Estado, además de planes de gobierno que permitan atender con eficiencia los problemas estructurales.

Colombia ocupa lugares muy bajos en los índices relacionados con el desarrollo económico y social; en el contexto de una economía mundial desacelerada se muestra al país como uno de los más inequitativos de la región, con una situación económica y social que requiere intervención desde diferentes perspectivas de desarrollo social. En el índice de Gini, Colombia ocupa el decimonoveno lugar (0,54); en el de desarrollo humano (0,72) ocupa el puesto 97 en el escalafón mundial y el lugar 13 en Iberoamérica. Por su parte, en el índice de desarrollo educativo, con 0,902 ocupa el puesto 80 en el escalafón mundial y el lugar 13 en Iberoamérica. (ASCUN, 2018)

Frente al ODS número 4: “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”, las metas son muy ambiciosas, sobre todo en calidad y cobertura, así como en desarrollos sociales y económicos.

En cuanto al ODS 17, “Revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible”, la educación —en especial la superior— desempeña el importante papel de fortalecer los vínculos de país, enfrentar los riesgos y avanzar en la solución de los grandes problemas que aquejan a la humanidad.

**(ii). Fortalecer la productividad, competitividad y ampliar oportunidades de empleabilidad, en el marco de una cuarta Revolución industrial.**

Para lograr un mejor desempeño en competitividad y productividad es indispensable reconocer el valor agregado del conocimiento y el papel de la ciencia y tecnología para mejorar la economía actual, generar nuevos negocios innovadores y crear una nueva economía real complementaria a la actual. Es lamentable que la innovación no haya sido una de las grandes apuestas a pesar de considerarla una locomotora en el Plan de Desarrollo 2010-2014; es insuficiente fomentar la productividad únicamente con estímulos, deducciones de impuestos, estabilidad jurídica y proteccionismo.

El crecimiento anual del PIB entre los años 2000 y 2015 de 4,1% promedio se ha sustentado en la mayor contribución de capital físico, especialmente en el sector minero (2,3%). Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), en 2016 el crecimiento del PIB fue de 2%, con una significativa reducción atribuida a la caída de los precios del petróleo y participación negativa de los sectores de minería y transporte. El análisis de la OCDE va muy de la mano con la situación descrita por el Foro Económico Mundial. El índice de competitividad global 2017-2018 posiciona a Colombia en el puesto 66 (4,29) entre 144 países, siendo el quinto puesto en Latinoamérica, detrás de Chile, México, Panamá y Costa Rica. En cuanto al índice de



[www.colombiajustalibres.org](http://www.colombiajustalibres.org)

economía del conocimiento, Colombia ocupa el noveno lugar (5,37) en Iberoamérica. (ASCUN, 2018)

La educación universitaria representa cerca de dos terceras partes de la cobertura total, situación que constituye un reto para el sector productivo, que también demanda profesionales formados en carreras técnicas y tecnológicas. Según el Informe Nacional de Competitividad 2016-2017, en los últimos diez años la evolución de la cobertura en educación superior ha sido considerable: del 30% en 2006 aumentó a cerca del 50% en 2015, principalmente por el incremento de la matrícula de educación universitaria y tecnológica, y el aumento de la cobertura del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), frente al decrecimiento de las técnicas profesionales de educación superior.

Es preocupante el aumento de la tasa del desempleo: el promedio en 2017 fue de 9,4%; la coyuntura laboral tiene repercusiones fundamentales sobre la pobreza, como también en la distribución del ingreso.

La diferencia en las tasas de empleo para las personas entre 25 y 34 años en Colombia que no han terminado el bachillerato (73%) y aquellos que sí tienen título de bachiller o educación postsecundaria no universitaria (76%) es pequeña, mientras que la diferencia promedio de la OCDE es de 18 puntos porcentuales. Romper este ciclo de baja calidad de la educación y retribuciones limitadas del mercado laboral requerirá esfuerzos coordinados para estimular la oferta, la demanda y el uso de competencias en la fuerza laboral. (OCDE, 2016, pp. 33-34)

**(iii). Descentralización política, administrativa y fiscal, que permita atender lo rural y favorezca ecosistemas regionales**

Las grandes brechas entre las diferentes regiones del país no solo han sido consecuencia del abandono por parte del Estado colombiano a algunas de ellas, sino también a que el modelo de desarrollo implementado en las últimas décadas, mayoritariamente urbano, no concuerda con las características y potencialidades de un país rural como Colombia, donde tres cuartas partes de los municipios del país (75,5%) son predominantemente rurales (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, 2011). Pero la mayoría de la población es urbana y esta comunidad depende de la economía rural a pesar de que los campesinos sean minoría y de la forma como se distribuye la propiedad de la tierra.(ASCUN, 2018)



[www.colombiajustalibres.org](http://www.colombiajustalibres.org)

La pobreza multidimensional en los centros poblados y rural disperso alcanza el 37,6%, mientras que en las cabeceras se aproxima al 17,5%<sup>13</sup> (DANE, 2018). En 2015, el promedio de educación en zonas rurales fue de 5,5 años y en zonas urbanas de 9,2 años. La desigualdad se caracteriza por grandes diferencias en la calidad y cobertura de la educación ofrecida y demandada entre las diversas regiones, entre el área rural y el área urbana, así como entre las capitales departamentales, afectando el capital humano para los procesos productivos y de agregación de valor, y por ende la inversión en cada territorio y la competitividad (Banco Interamericano de Desarrollo - BID, 2016).

La Misión para la transformación del campo (2015) propuso un plazo de quince años para cerrar las brechas rural-urbanas en los derechos universales básicos, con metas específicas, recursos y políticas para lo rural, acompañadas de un modelo diferente de provisión de servicios. Se han realizado grandes esfuerzos en la universalización de la primaria, pero aún hay grandes carencias en materia educativa como analfabetismo, bajo logro educativo y alto rezago. El reto es grande en educación secundaria y media, y en acceso a educación superior. “El problema no es solo en cobertura sino de pertinencia y calidad, para que la educación se traduzca en mayores ingresos, productividad y competitividad”. (p.7)

**(iv). Posicionar la educación como un proyecto de nación para la construcción de una nueva ciudadanía y fortalecer en la sociedad los valores de honestidad y transparencia.**

En el mundo se debate sobre el papel que debe cumplir la educación: o bien se la asume hacia el lucro y apoyada en una élite competente en tecnología y negocios que en coherencia con un modelo de desarrollo busque prioritariamente el crecimiento económico y el de su PIB per cápita como buen indicador de la calidad de vida general de una nación, bajo el supuesto de que la búsqueda del crecimiento económico por sí sola genera salud, educación, ciudadanía, pero se deja de lado la distribución y puede dar una alta calificación a naciones o Estados con desigualdades alarmantes en los cuales no hay mejoramiento de la calidad de vida de la población rural pobre, ni razón para pensar que el enriquecimiento requiera educarlos adecuadamente, o bien desde la perspectiva del desarrollo humano se asume que la educación desempeña un papel fundamental para construir una democracia estable y mejorar la calidad de la vida de un ser humano, con salud y educación en contextos de equidad e igualdad social. Una educación que promueva valores, búsqueda del bien común y valoración de las diferencias. (ASCUN, 2018)





[www.colombiajustalibres.org](http://www.colombiajustalibres.org)

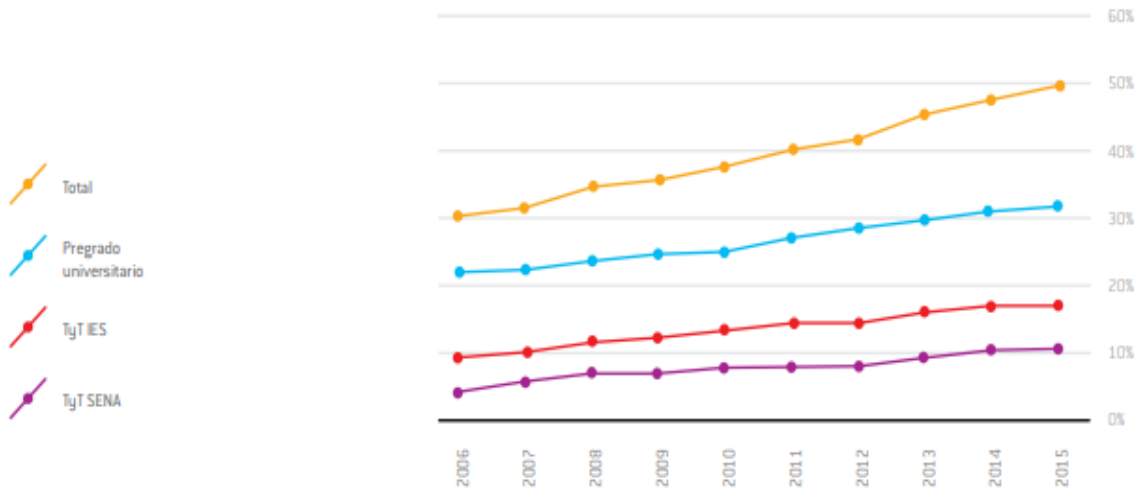
El Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026 plantea una visión comprometedora con este enfoque hacia el desarrollo humano:

[...] desde la primera infancia, los colombianos desarrollen pensamiento crítico, creatividad, curiosidad, valores y actitudes éticas; respeten y disfruten la diversidad étnica, cultural y regional; participen activa y democráticamente en la organización política y social de la nación, en la construcción de una identidad nacional y en el desarrollo de lo público. Se propenderá, además, por una formación integral del ciudadano que promueva el emprendimiento, la convivencia, la innovación, la investigación y el desarrollo de la ciencia, para que los colombianos ejerzan sus actividades sociales, personales y productivas en un marco de respeto por las personas y las instituciones, tengan la posibilidad de aprovechar las nuevas tecnologías en la enseñanza, el aprendizaje en la vida diaria y procuren la sostenibilidad y preservación del medio ambiente. La recuperación de los colombianos de los impactos negativos del conflicto armado y su capacidad de resiliencia, al igual que su participación, consciente y crítica, en redes globales y en procesos de internacionalización [...] (“El camino hacia la calidad y la equidad”)

### **1.5 La cobertura y calidad de la educación superior en Colombia**

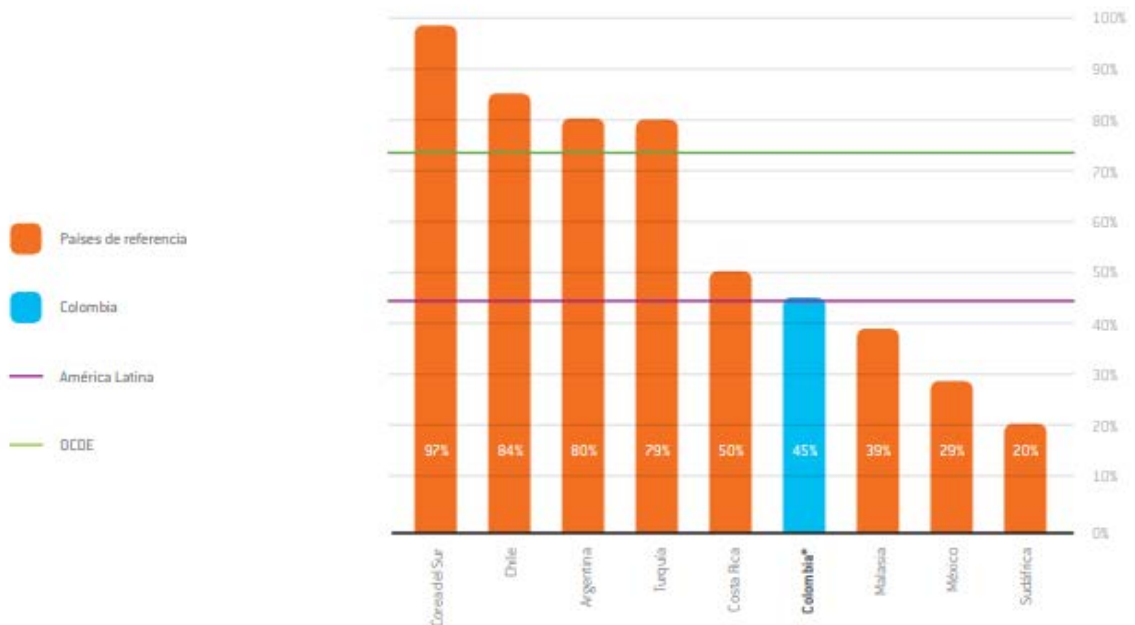
En los últimos diez años la evolución de la cobertura en educación superior ha sido considerable: pasó del 30% en 2006 a cerca del 50% en 2015. Esto se explica, principalmente, por el incremento de la matrícula de educación universitaria y la formación tecnológica, en especial el aumento de la cobertura del SENA, factores que han contrarrestado el decrecimiento de las técnicas profesionales en el resto de Instituciones de Educación Superior (IES) (Gráfico 1). Sin embargo, el país está lejos de alcanzar las tasas de países como Argentina o Chile (Gráfico 2). Además, la educación universitaria sigue representando cerca de dos terceras partes de la cobertura total, situación que constituye un reto para el sector productivo, que también demanda profesionales formados en carreras técnicas y tecnológicas.

Gráfico 1: Cobertura en educación superior en Colombia



Fuente: Ministerio de Educación

Gráfica 2. Tasas de cobertura en educación superior Colombia y países de referencia



Fuente: Unesco y Ministerio de Educación

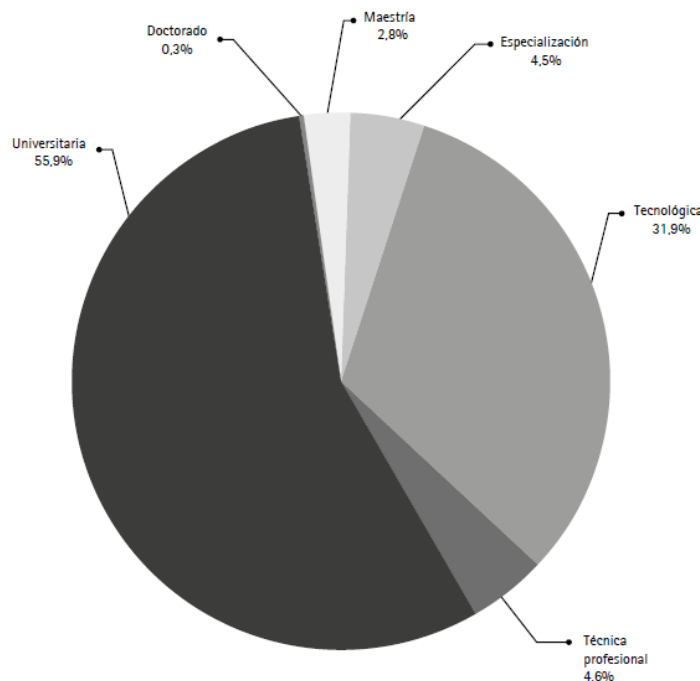


Durante los últimos 25 años, el acceso a la educación superior aumentó a un mayor ritmo, lo que se tradujo en una tasa de cobertura bruta que pasó del 24,0% en el año 2000 al 49,0% al final del 2015. Durante este período, la población matriculada a nivel de pregrado ascendió de 487.448 estudiantes en 1990 a 873.079 en el año 2000 y a 2.142.443 en el 2014. Gran parte del aumento reciente del número de matriculados tiene origen en la expansión de cupos para educación técnica y tecnológica, que pasaron de 152.324 en el 2000 a 713.500 en el 2014. (Melo, Ramos y Hernández, 2017)

Para el año 2016, de acuerdo con las Estadísticas de Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional (2017) con información de SACES y CNA, la oferta de programas académicos con registro calificado de las instituciones de educación superior incluía 6.341 programas de pregrado, de los cuales 1.066 son técnicos profesionales, 1.519 son tecnológicos y 3.756 son profesionales universitarios. También se ofrecieron 4.872 programas de posgrado, de los cuales 3.171 corresponden a especializaciones, 1.465 a maestrías y 236 doctorados.

Vale la pena resaltar que del total de programas académicos (11.213 programas con registro calificado en pregrado y posgrado), solo 956 (8,5%) están acreditados con alto nivel de alta calidad<sup>17</sup>, de estos programas acreditados, 856 corresponden a programas de pregrado (89,5%) y 100 a programas de posgrado (7,5%). De los programas de pregrado, 18 corresponden al nivel técnico profesional, 66 al tecnológico, y 772 al universitario. Por su parte, de los programas de posgrado, 8 corresponden a especialización, 66 a maestría y 14 a doctorado. (Melo, Ramos y Hernández, 2017)

Figura 2. Matrícula en IES según nivel de formación

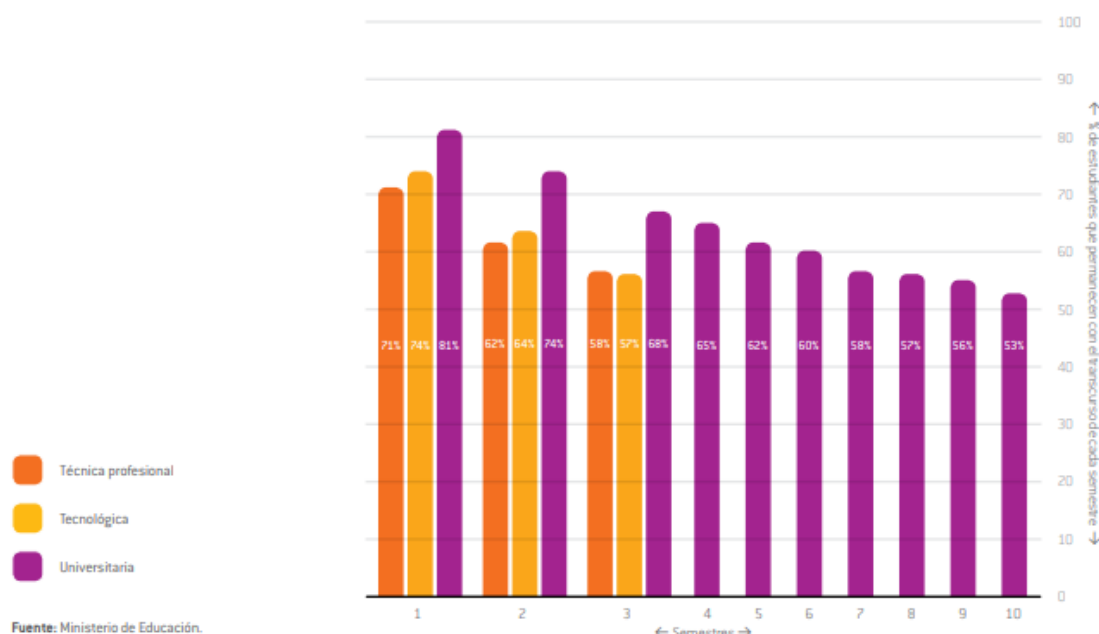


Fuente: MEN-SACES (2016)

## Deserción

La deserción es uno de los mayores problemas de la educación superior, pues uno de cada dos estudiantes no culmina sus estudios (Gráfico 3). Esto se explica por razones de índole personal, como el género y la edad; académicas, como la tasa de repitencia y los puntajes en las pruebas SABER11; socioeconómicas, como el nivel de ingresos de la familia, los logros educativos de los padres y la tasa de desempleo; e institucionales, como la facilidad de acceso a créditos educativos o becas.

Gráfico 3: Permanencia según nivel de formación



Fuente: Ministerio de Educación-SPADIES (2016)

Por nivel de formación, para el año 2015, la tasa de deserción por período fue del 32,6% para el nivel técnico, 18,0% para el nivel tecnológico, y 9,3% para el nivel universitario; por su parte, la tasa de deserción por cohorte representó un 56,9% para el nivel técnico, un 52,1% para el nivel tecnológico y 46,1% para el nivel universitario. Cuando se evalúa la permanencia de los estudiantes por áreas del conocimiento, las mayores tasas de deserción por período al nivel universitario se observan en matemáticas y ciencias naturales (11,1%), en agronomía, veterinaria y afines (10,2%), y en economía, administración, contaduría y afines (10,1%). ( Melo, Ramos y Hernández, 2017)



Respecto a los docentes, de acuerdo con el MEN, en el 2015 el sistema de educación superior contaba con 148.689 profesores, en promedio para ambos semestres, de los cuales 45.362 (30,5%) laboraban con un contrato de tiempo completo, 14.048 (9,4%) en la modalidad de medio tiempo y 90.763 (61,0%) con un esquema parcial o de hora cátedra (cuadro 4). Por nivel de formación, para los 144.270 profesores que indicaron máximo nivel de formación, el 2,1% de estos docentes tenía título de técnico o tecnólogo, el 29,9% tenían título de pregrado, el 30,6% de especialización, el 30,7% de magíster y el 6,7% de doctorado o posdoctorado. Llama la atención la alta proporción de profesores catedráticos (61%) y el bajo porcentaje de docentes con doctorado (6,7%), que además están concentrados en pocas universidades. Esta situación puede estar afectando las actividades de investigación, la formación académica de los estudiantes y, en general, los resultados del sistema educativo. ( Melo, Ramos y Hernández, 2017)

### **Financiación**

Sobre la financiación de las instituciones de educación superior, es necesario señalar que mientras los recursos de las entidades privadas provienen esencialmente del cobro de derechos de matrícula, los de las instituciones de carácter público se originan en gran parte en transferencias del gobierno central y/o de los gobiernos subnacionales. En el período 2000-2015, el gasto estatal en este nivel de enseñanza representó en promedio 0,94% del PIB, del cual un poco más de la mitad corresponde a aportes de la nación y el resto a recursos territoriales y a rentas parafiscales. Los aportes de la nación están asignados principalmente al financiamiento de las universidades Nacional, de Antioquia y del Valle, que reciben alrededor del 30%, el 10% y el 9% de los recursos, respectivamente. Durante la última década, los recursos estatales para educación superior no han mostrado cambios significativos respecto al PIB, lo cual sugiere que el Estado no ha respondido de forma paralela al crecimiento de la demanda por cupos de educación superior, aunque en los últimos años se observó un leve crecimiento en la participación de los aportes de la nación a las IES públicas. (Melo, Ramos y Hernández, 2017)

### **Calidad**

Desde el 2004, el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación ha realizado pruebas para evaluar el logro académico en los diferentes programas de educación superior, las cuales, mediante la Ley 1324 del 2009, adquirieron carácter obligatorio para obtener el título de pregrado. Antes del 2009, las pruebas consistían en la evaluación de competencias específicas para diferentes programas y áreas de conocimiento y su presentación era voluntaria. ( Melo, Ramos y Hernández, 2017)

A partir de ese año, el ICFES empezó a realizar pruebas genéricas “para evaluar competencias comunes y básicas para el ejercicio de cualquier profesión” (ICFES, 2011, p. 13). Inicialmente, se evaluó comprensión de lectura y conocimiento del idioma inglés. A partir del segundo semestre del 2011 se amplió a cuatro el número de pruebas genéricas, incluyendo razonamiento cuantitativo, lectura crítica, escritura e inglés. Las pruebas genéricas tienen como objetivo evaluar habilidades comunes de los estudiantes que son “relevantes para los logros universitarios y para el trabajo de los egresados” (ICFES, 2011, p. 15).

Cuadro 5. Gasto del Estado en educación superior (Porcentaje del PIB)

	Aportes del GNC a universidades públicas (1)	Aportes del GNC a otras IES (2)	Total de aportes del GNC a IES públicas (3)=(1)+(2)	Otros aportes estatales (4)	Total del gasto público en ed. superior (5)=(4)+(3)
2000	0,54	0,01	0,55	0,41	0,96
2001	0,55	0,01	0,56	0,48	1,04
2002	0,52	0,01	0,53	0,42	0,95
2003	0,52	0,01	0,53	0,37	0,90
2004	0,48	0,01	0,49	0,44	0,93
2005	0,46	0,01	0,47	0,40	0,87
2006	0,43	0,01	0,44	0,43	0,88
2007	0,41	0,01	0,42	0,44	0,86
2008	0,39	0,01	0,39	0,48	0,87
2009	0,40	0,01	0,41	0,53	0,94
2010	0,41	0,01	0,42	0,61	1,03
2011	0,36	0,01	0,37	0,55	0,92
2012	0,37	0,26	0,63	0,33	0,96
2013	0,34	0,28	0,62	0,34	0,97
2014	0,35	0,26	0,62	0,40	1,01
2015	0,35	0,29	0,64	0,39	1,03
Promedio	0,43	0,08	0,51	0,44	0,94

Fuente: ( Melo, Ramos y Hernández, 2017)

A escala internacional, el SCImago Research Group realiza una clasificación de la producción científica para las instituciones que han publicado al menos 100 documentos científicos en la base de datos bibliográfica conocida como Scopus. La clasificación incluye 4.300 instituciones a escala global, de las cuales 130 son de Colombia. El indicador se calcula tanto a escala mundial como para Iberoamérica y para cada país, teniendo en cuenta el número de documentos publicados en revistas indexadas en Scopus. El indicador para el período 2007-2011 muestra que a escala de Iberoamérica, la primera institución es la Universidad de São Paulo de Brasil con 47.837 publicaciones, la segunda es la Universidad Nacional Autónoma de México, con 19.349 publicaciones y la tercera la Universidad de Barcelona, con 16.914 publicaciones. En esta lista, la primera institución colombiana es la Universidad Nacional de Colombia, en el puesto 41, con 5.112 publicaciones, seguida por la

Universidad de Antioquia, en el puesto 77, con 2.721 publicaciones y por la Universidad de los Andes, en el puesto 92, con 2.049 publicaciones (cuadro 6).

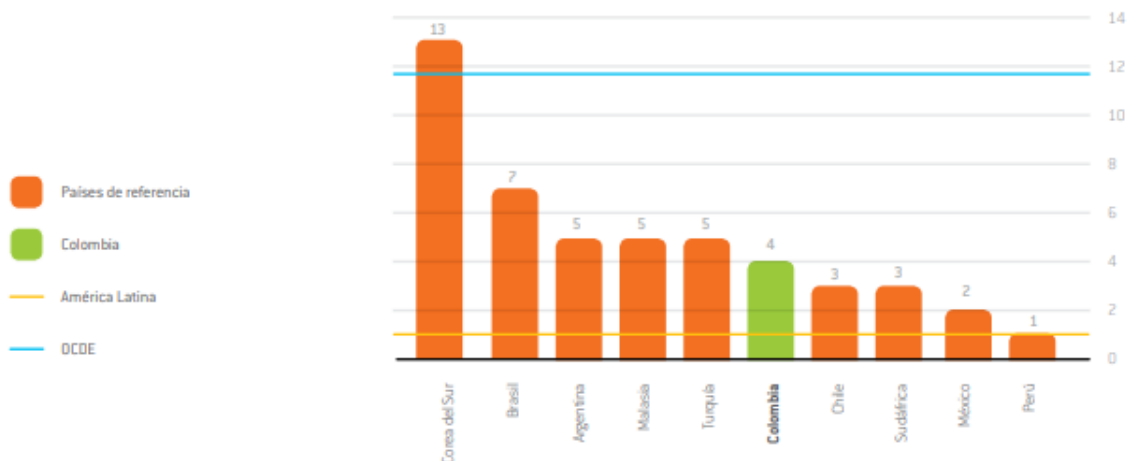
Cuadro 6. Clasificación IES por número de publicaciones indexadas en Scopus

41	1	Universidad Nacional de Colombia, COL	5.112
77	2	Universidad de Antioquia, COL	2.721
92	3	Universidad de los Andes, COL	2.049
113	4	Universidad del Valle, COL	1.521
137	5	Pontificia Universidad Javeriana, COL	1.139
149	6	Universidad Industrial de Santander, COL	1.006
195	7	Universidad del Rosario, COL	594
221	8	Universidad Pontificia Bolivariana, COL	442
240	9	Universidad del Norte, COL	376
252	10	Universidad del Cauca, COL	330
254	11	Universidad Tecnológica de Pereira, COL	320
268	12	Universidad de Caldas, COL	286

Fuente: SCImago (2012)

Así las cosas la calidad de la educación superior en Colombia tiene una brecha importante en comparación con otros países de referencia. Por una parte, el país cuenta con algunos casos excepcionales de instituciones de alta calidad, como lo muestra el ranking QS de las 500 mejores universidades del mundo, en el que Colombia aporta cuatro: Los Andes, Javeriana, Externado y Nacional (Gráfico 5); tres de estas son privadas, y las cuatro tienen presencia principalmente en Bogotá. Además, el número de programas e instituciones de alta calidad acreditados es mínimo, y las instituciones de formación técnica y tecnológica son las que menos aportan (Tabla 1).

Gráfico 5: Mejores universidades ranking QS



Fuente: MEN (2016)

Fuente: DANE. Cálculos con base en información corte 2017

Existen diversos documentos donde se deja claridad que es necesario destinar recursos a financiar la Educación según el documento del Sistema Universitario Estatal- SUE Desfinanciamiento de la Educación Superior en Colombia, escrito en 2012, a ese año calculo que realizaba de recursos faltantes era de “ 11.2 billones: 1.33 billones para gastos recurrentes y 9.8 billones para inversión.”

Tabla 1: IES acreditadas en alta calidad

Tipo de institución	Número de instituciones	Número (%) de instituciones con AAC	Número de programas	Número (%) de programas con AAC
Técnica profesional	36	0 (0%)	373	3 (1%)
Tecnológica	50	4 (8%)	801	22 (3%)
Universitaria	119	1 (1%)	1.964	136 (7%)
Universidad	81	26 (32%)	6.470	663 (10%)
Total	286	31 (11%)	9.608	825 (9%)

Fuente: MEN (2016)

De 81 IES públicas, 22 han logrado hasta ahora la acreditación de alta calidad que otorga el Ministerio de Educación Nacional (MEN) a las que cumplen con requisitos en distintos factores, y 59 están todavía en búsqueda de esa acreditación. Del total de IES públicas, 32 son universidades (16 con acreditación institucional), 30 son instituciones universitarias (4 con acreditación), 10 instituciones tecnológicas (2 con acreditación) y 9 institutos técnicos (sin acreditación de alta calidad).

La distribución actual de recursos no contribuyen a aumentar los recursos destinados a las IES y a subsidios para estudiantes de escasos recursos, mejorar la equidad de oportunidades , que el proceso de financiación sea acorde con las necesidades de las IES que efectivamente permitan cerrar brechas históricas que





[www.colombiajustalibres.org](http://www.colombiajustalibres.org)

se han dado en razón a la distribución y forma de financiación de la educación superior donde se ha dado una asignación ineficiente de los recursos por parte del gobierno nacional y de las IES individualmente consideradas, esta brecha se ha dado desde el marco normativo en el Decreto 728 de 1982, supuestamente reglamento financiera mente el sistema universitario en Colombia, pero nunca resolvió los desequilibrios de la financiación universitaria ni lineamientos o criterios para asignación y distribución de recursos. En esta norma se incorporó un tope de financiación estatal de 90% y una reducción gradual hasta llegar al 70%, el sentido inicial era que los gobiernos sub-nacionales lo que no fue dado.

La ley 30 de 1992 en el artículo 69. corrigió el desbalance generado e intento vía norma suplir ausencias con incremento del 30% ligado al crecimiento del PIB no se distribuye proporcionalmente entre todas la universidades, sino que deja en manos del CESU con SUE la responsabilidad de establecer los criterios donde se ha mantenido criterios que han generado desventajas, donde los mismos se están enfocando a favorecer a las que han tenido en su histórico mayor a su favor y claro esto ha permitido que esas universidades históricas y reconocidas, han logrado avanzar en términos de que los indicadores de gestión construidos piden y se establecen para la asignación de recursos.

En términos técnicos, la ley 30 no intervino esa desigualdad, y más cuando ese cálculo de aportes tomo como base los gastos históricos en 1993. Mediante Ley 812 modificó la redistribución de los aportes nacionales mediante la figura de constituir una bolsa de recursos con el 12% de los aportes de todas las universidades reglamentados por la Ley 30 del 92, es decir, le quita a todas, grandes y pequeñas para asignarlos a través de indicadores de desempeño de gestión declarado inexecutable por violación de la autonomía universitaria. Esta ley 812 de 2003, tampoco resolvió la disparidad entre universidades.

Se persiste en repartir los recursos adicionales entre las universidades de acuerdo a unos criterios discrecionales definidos CESU y el SUE, criterios e indicadores perpetúan las diferencias entre las Universidades producto del desbalance acumulado de años entre las universidades colombianas como resultado del esquema de financiación (HAY QUE NIVELAR ESE DESBALANCE HISTORICO. Los criterios establecidos siguen aumentando la brecha y no se da la opción vía financiación que las instituciones en crecimiento y pequeñas puedan cumplir con los indicadores de calidad y los factores y criterios establecidos, donde no se toma en cuenta la disciplina o el nivel y se sesga una metodología, como en el caso de la Educación a Distancia .

La OCDE ha subrayado las grandes disparidades del modelo de financiación de las IES en el país y afirma que no existen parámetros de “costos, relevancia o resultados” que las justifiquen. Esas disparidades se dan, entre universidades , insitutos y la mayo en las IES públicas.



[www.colombiajustalibres.org](http://www.colombiajustalibres.org)

Ahora para todas las instituciones los costos marginales son crecientes. Los costos promedio por alumno han aumentado significativamente en cualquier metodología, sin distinción. El artículo 15 de la Ley 30 señala: Las instituciones de Educación Superior podrán adelantar programas en la metodología de educación abierta y a distancia, es allí donde se otorga el reconocimiento a una metodología, que permite ampliar claramente cobertura , presencia y aportar al crecimiento de las regiones sin embargo, la ponderación que se presenta persiste en la a desigualdad histórica, en generar incapacidad a las instituciones con diferente metodología a lograr altos indicadores se perpetúa la brecha

## PROPOSICIÓN

Por lo anterior, ponemos a consideración el presente proyecto de ley, en los términos de la exposición de motivos y en el ejercicio de las facultades constitucionales consagradas en el Capítulo III de la Constitución Política, y legales establecidas en la Ley 5ª de 1992. De los honorables Congresistas,

PROYECTO DE LEY NÚMERO \_\_\_\_\_ DE 2018 SENADO

“Por la cual se Fortalece la Financiación del Sistema de Educación Superior”.

## EL CONGRESO DE COLOMBIA

### DECRETA:

### TÍTULO I. SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR CAPÍTULO I. PRINCIPIOS Y FINES

**ARTÍCULO 1.** La Educación Superior es un derecho, un bien público basado en el mérito y la vocación, en sus diferentes modalidades y metodologías y un servicio público inherente a la finalidad social del Estado.



**ARTÍCULO 2.** La presente ley fortalece el Sistema de Educación Superior, define sus principios, fines y componentes y regula la prestación del servicio público de la Educación Superior bajo el marco de la Constitución Política y la ley.

**ARTÍCULO 3.** El Estado, de conformidad con la Constitución Política de Colombia y con la presente ley, vela por la calidad, la accesibilidad y continuidad del servicio educativo, fomenta el acceso, la permanencia y la graduación de los estudiantes y garantiza la autonomía de las Instituciones de Educación Superior.

**ARTÍCULO 4.** El Sistema de Educación Superior es abierto, dinámico, incluyente y participativo y responde a las necesidades de la sociedad en sus contextos regional y nacional, con alcance internacional. Se fundamenta en la evaluación y el mejoramiento continuo, en el marco de la autonomía y el sistema de calidad.

**ARTÍCULO 5.** El Gobierno Nacional, con la participación activa de quienes conforman el Sistema, establecerá las políticas y reglamentará la prestación del servicio de Educación Superior en sus diferentes niveles y modalidades; implementará permanentes y eficientes mecanismos de interrelación entre todas las entidades e instituciones que conforman el Sistema y con los demás organismos del Estado y de la sociedad; velará por la calidad de la prestación del servicio y adelantará acciones para el fomento de la Educación Superior.

**ARTÍCULO 6.** Son principios sobre los que se fundamenta el Sistema de Educación Superior:

- a. La excelencia académica como la búsqueda de altos niveles de calidad.
- b. La transparencia como fundamento de las relaciones entre los actores del sistema y entre ellos y el entorno.
- c. La participación y el pluralismo en la construcción, desarrollo y mejoramiento de la Educación Superior.
- d. La ética como fundamento del actuar de los miembros del Sistema.
- e. La equidad y la inclusión en el acceso a la Educación Superior.
- f. El bienestar como garantía de desarrollo individual y consolidación del bien social.
- g. La pertinencia y responsabilidad social para contribuir a la transformación social y productiva del país desde un contexto de identidad nacional y proyección internacional.
- h. La eficacia, la eficiencia y la moralidad administrativa en todas las acciones.

**ARTÍCULO 7.** La Educación Superior será accesible a todos aquellos que demuestren poseer las competencias requeridas y cumplan con las condiciones académicas exigidas en cada caso.



**ARTÍCULO 8.** Son fines del Sistema de Educación Superior:

- a. Formar ciudadanos conocedores y respetuosos de los derechos humanos, la paz, la democracia, lo público y la preservación del ambiente, que cumplen con los deberes correlativos a los derechos y libertades reconocidos en la Constitución Política de Colombia.
- b. Despertar en los estudiantes un espíritu reflexivo, orientado al logro de su autonomía personal en un marco de libertad de pensamiento y de pluralismo ideológico, que tenga en cuenta la universalidad de los saberes y la particularidad de las formas culturales y que aporte al desarrollo individual de las personas, al avance de la sociedad y al progreso del país.
- c. Formar profesionales idóneos, competentes y responsables, que tengan conciencia ética y solidaria y sean capaces de fortalecer a la comunidad para su desarrollo social y productivo, y de aportar a la solución de sus problemas.
- d. Promover la preparación e inclusión de los ciudadanos en las dinámicas internacionales del conocimiento, la ciencia, la innovación, la técnica y el trabajo.
- e. Generar conocimiento e innovación a partir del desarrollo de las ciencias naturales, exactas, sociales y humanas, la filosofía, la técnica, la tecnología y la creación artística, y aportar a su divulgación y transferencia.
- f. Contribuir al estudio, preservación y divulgación de los saberes propios de las etnias y culturas que constituyen la nación colombiana.
- g. Aportar al desarrollo del país a través del trabajo comunitario, la responsabilidad social, la reflexión académica de los problemas nacionales y la extensión solidaria.

**TÍTULO II.**

**DE LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

**ARTÍCULO 9.** El gasto público en la educación hace parte del gasto público social de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 350 y 366 de la Constitución Política de Colombia.

**ARTÍCULO 10.** Los ingresos y el patrimonio de las Instituciones de Educación Superior estatales, estarán constituidos por:

- a. Las partidas que le sean asignadas dentro del presupuesto nacional, departamental, distrital o municipal.
- b. Los bienes muebles e inmuebles que actualmente posean y los que adquieran posteriormente a cualquier título, así como sus frutos y rendimientos.
- c. Los recursos del Sistema General de Regalías que se les destinen para inversión en infraestructura para el desarrollo de la misión
- d. Las rentas que reciban por concepto de matrículas, inscripciones y demás derechos pecuniarios y los ingresos que perciba por concepto de venta de bienes y servicios y donaciones.



e) Los bienes que como personas jurídicas adquieran a cualquier título.

**ARTÍCULO 11.** Los presupuestos para funcionamiento e inversión de las Instituciones de Educación Superior estatales, estarán constituidos por aportes del Presupuesto General de la Nación, por aportes de los entes territoriales, por recursos y rentas propias de cada institución y por recursos del Sistema General de Regalías.

Estas instituciones recibirán anualmente recursos del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales, que signifiquen un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 2018.

Para las IES se tomara como base el aporte ordinario asignado en el Presupuesto General de la Nación con base en el Artículo 86 de la Ley 30 de 1992 adicionando 4 puntos porcentuales anuales

Parágrafo: Se realizará una asignación per cápita base establecida en la variación porcentual a partir de la asignación en el 2018 que conlleve la aplicación 2 smlmv como mínimo que permita la financiación de acuerdo a la dimensión de la IES.

**ARTÍCULO 12.** El Gobierno Nacional y las entidades territoriales podrán realizar aportes adicionales a las Instituciones de Educación Superior estatales destinados a financiar proyectos de inversión que estén dirigidos al mejoramiento de la calidad de la prestación del servicio. Dichos aportes no tendrán carácter recurrente

**ARTÍCULO 13.** A partir del año 2019 y hasta el 2021 la Nación asignará recursos adicionales al Ministerio de Educación Nacional equivalentes a 0,5 punto real respecto a los aportes de la Nación asignados a las Instituciones de Educación Superior estatales en el año inmediatamente anterior.. Estos recursos estarán destinados a financiar:

a. La generación de nuevos cupos teniendo en cuenta el área del conocimiento, y el nivel y la modalidad del programa respectivo, así como los programas de regionalización, la presencia en zonas de frontera, y la atención a población vulnerable.

b. El reconocimiento de la productividad académica de los docentes, teniendo en cuenta las distintas formas de protección de la propiedad intelectual.

c. La formación del recurso docente.

d. El fortalecimiento de la capacidad de investigación e innovación.

mecanismo para la distribución de los recursos previstos en este artículo a las Universidades estatales, será definido de manera conjunta entre el Ministerio de



[www.colombiajustalibres.org](http://www.colombiajustalibres.org)

Educación Nacional y el Sistema de Universidades Estatales, SUE. El mecanismo para la distribución de los recursos a las demás Instituciones de Educación Superior estatales, será definido por el Ministerio de Educación Nacional y los Rectores de estas instituciones. Los recursos asignados anualmente no podrán ser inferiores a la vigencia anterior en virtud del principio de progresividad

**ARTÍCULO 14.** A partir del año 2021 y hasta el año 2024 se mantendrá una asignación adicional al Ministerio de Educación Nacional de un (1) punto real respecto a los aportes de la Nación asignados a las Instituciones de Educación Superior estatales del año inmediatamente anterior, los cuales serán distribuidos entre dichas instituciones e incrementarán la base presupuestal, teniendo en cuenta los resultados obtenidos durante los tres años inmediatamente anteriores en cuanto a formación de estudiantes, Acreditación de Alta Calidad, producción académica, investigativa y de innovación, la ampliación y mantenimiento de cupos teniendo en cuenta el área del conocimiento, el nivel, la modalidad, la metodología, la ubicación geográfica del programa respectivo y la atención a población vulnerable; la formación del recurso docente; el desarrollo de políticas de gestión y aprovechamiento de la propiedad intelectual; y los avances en la gestión institucional.

El mecanismo para la distribución de los recursos previstos en este artículo a las Universidades estatales, será definido de manera conjunta entre el Ministerio de Educación Nacional y el Sistema de Universidades Estatales, SUE. El mecanismo para la distribución de los recursos a las demás Instituciones de Educación Superior estatales, será definido por el Ministerio de Educación Nacional y los Rectores de estas instituciones.

**ARTÍCULO 15.** La concurrencia de la Nación, de las entidades territoriales y de las Instituciones de Educación Superior estatales de orden territorial en el pasivo pensional de estas instituciones, se regirá de acuerdo con lo previsto en el artículo 131 de la Ley 100 de 1993 y demás normatividad vigente. La concurrencia de la Nación en el pasivo pensional de las Instituciones de Educación Superior que a la entrada en vigencia de la presente ley son Universidades oficiales del orden nacional se regirá de acuerdo con lo previsto en la Ley 1371 de 2009.

**ARTÍCULO 16.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.