

PROYECTO DE LEY No	DE 2020
--------------------	---------

"PROYECTO DE LEY POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL PROGRAMA DE BECAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD INVESTIGATIVA Y LA FORMACIÓN ALTAMENTE CALIFICADA EN DOCENTES DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR PUBLICAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto, crear el programa de becas para estudio de posgrado destinado a docentes de instituciones de Educación Superior Públicas (IES) que permitan el fortalecimiento de su capacidad investigativa y la formación altamente calificada financiadas por el sector privado.

ARTÍCULO 2°. Campo de aplicación. Esta ley se aplicará a los docentes nombrados en propiedad en sus diferentes categorías en las Instituciones de Educación Superior Públicas (IES) del país, según la normatividad vigente y de conformidad con los requisitos establecidos en el artículo 4 de la presente ley.

ARTÍCULO 3°. Oferentes del programa. Cualquier persona jurídica o natural, legalmente establecida en el país, podrá ser la oferente de la financiación del Programa de Becas de Estudios para Docentes de Instituciones Educación Superior Públicas (IES) del país.

ARTÍCULO 4°. Requisitos para los beneficiarios: Para vincularse a la convocatoria del Programa de Becas de Estudios para Docentes de Instituciones



Senador de la República

Educación Superior Públicas (IES), los aspirantes deben cumplir, de acuerdo con las categorías del escalafón docente establecidas en el artículo 8º del decreto 2279 de 2002, con los presupuestos del artículo 12 del mismo, con los siguientes requisitos:

- 1. Docentes nombrados en propiedad y vinculados a Instituciones de Educación Superior Públicas (IES) del país
- 2. Poseer título de pregrado.
- 3. Presentar hoja de vida con la descripción de su formación académica y experiencia profesional.
- 4. Acreditar la experiencia y formación que describe en la hoja de vida.
- 5. Certificar la publicación de al menos una producción académica avalada por el Sistema Nacional de Referencia para la Evaluación de Publicaciones científicas PUBLINDEX de COLCIENCIAS.
- 6. Presentar carta de aceptación de ingreso de la Universidad donde se pretende realizar el programa de formación de posgrado.
- Carta de recomendación académica. No se aceptarán cartas realizadas por personas con primer o segundo grado de consanguinidad o afinidad con el aspirante.
- 8. Carta de exposición de motivos en la que enuncie las razones por la cuales desea realizar el correspondiente plan de estudio de posgrado donde se describa cómo este va a contribuir a su trayectoria académica y profesional.
- 9. Certificar por un periodo mínimo de tres (3) años experiencia docente en Instituciones de Educación Superior Públicas (IES).
- 10. Presentar certificado oficial de las notas correspondientes al pregrado que realizó el docente.
- 11. No haber sido sancionado disciplinariamente.
- 12. No tener vínculos de unión permanente o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil con las directivas de las empresas del sector privado que financien el programa de estudios.
- 13. Haber aprobado las evaluaciones estipuladas en la normatividad vigente sobre la carrera docente.

Parágrafo: Para la selección de los aspirantes será determinante la evaluación de la capacidad de liderazgo y compromiso con el desarrollo socioeconómico, científico y tecnológico de la región o del país, así como una trayectoria académica y profesional sobresaliente.

ARTÍCULO 5°. Obligaciones de los beneficiarios Los docentes seleccionados por el sector privado para financiar sus estudios de posgrados deberán cumplir con las siguientes obligaciones:



Senador de la República

- Asistir, cursar y aprobar el programa académico del cual es beneficiario por la convocatoria del Programa de becas de Estudios para Docentes de Instituciones Educación Superior Públicas (IES).
- 2. Comprobar mediante certificado y diploma correspondiente la finalización y aprobación del programa académico que curso bajo la convocatoria.
- 3. El docente estará en la obligación de continuar con su vinculación a las Instituciones de Educación Superior Públicas (IES), por un periodo de cinco (5) años, con el fin de aplicar sus conocimientos adquiridos, como retribución a la educación pública del país.
- Presentar una producción académica relacionada al programa de posgrado que realizó valorada de acuerdo a lo establecido en Sistema Nacional de Referencia para la Evaluación de Publicaciones científicas PUBLINDEX de COLCIENCIAS.

Parágrafo 1. En caso de incumplimiento por parte del docente beneficiado, en alguno de los compromisos adquiridos, deberá reintegrar el valor del programa de posgrado del cual fue beneficiario.

ARTÍCULO 6 °. Participación de Colciencias. El sector privado comunicará a COLCIENCIAS su interés de ofertar la financiación del programa, para que esta entidad pueda realizar la convocatoria con todas las etapas referentes a la promoción, selección y verificación de requisitos, hasta la conformación de la lista de aspirantes. Colciencias en cooperación con la persona jurídica o natural interesada, coordinarán la convocatoria.

ARTÍCULO 7°. Elección de los beneficiarios del programa. El financiador del sector privado podrá elegir de la lista de aspirantes emitido por COLCIENCIAS descrito en el artículo 6° de la presente ley, el beneficiario del cual desea financiar su plan de estudios de posgrado bajo el Programa de Becas de Estudios para Docentes de Instituciones Educación Superior Públicas (IES)

ARTÍCULO 8º. Obligaciones del sector privado. El sector privado que participe en el presente programa tendrá las siguientes obligaciones:

- 1. Establecer el porcentaje de financiación que podrá ser hasta del 100% del plan de estudios del programa de posgrado.
- 2. Financiar completamente el porcentaje acordado.
- 3. Presentar ante el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios el acuerdo de financiación estipulado con el docente.



Senador de la República

ARTÍCULO 9°. Beneficios para el sector privado. El Consejo Nacional de Beneficios Tributarios definirá tal como se dispone en el artículo 256 y 158 del Estatuto Tributario, la deducción y descuento correspondiente que recibirá cada empresa del sector privado jurídico y natural, con el objetivo de generar el incentivo tributario correspondiente a su contribución al Programa de Becas de Estudios para Docentes de Instituciones Educación Superior Públicas (IES).

Parágrafo. El Consejo Nacional de Beneficios Tributarios tendrá un plazo máximo de dos (2) meses para definir la deducción y el descuento correspondiente al año tributario.

ARTICULO 10°. VIGENCIA, La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los señores Congresistas;

MAURICIO GÓMEZ AMÍN

Senador de la República



PROYECTO DE LEY No _____ DE 2020

"PROYECTO DE LEY POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL PROGRAMA DE BECAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD INVESTIGATIVA Y LA FORMACIÓN ALTAMENTE CALIFICADA EN DOCENTES DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR PUBLICAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CONSIDERACIONES GENERALES

La problemática de la educación pública en Colombia presenta distintas aristas en materia de acceso y calidad del sistema. Una de estas principales variables se presenta en la situación actual de los docentes de universidades públicas, donde además de presentar reclamos por un incremento salarial justo, también persisten déficits que tienen relación directa con la calidad de formación académica de estos mismos educadores. De esta manera, la política educativa debe avanzar hacia el fortalecimiento de la capacidad investigativa de las instituciones de educación superior y de la formación del recurso humano altamente calificado.

Reconociendo que actualmente el panorama de calidad educativa en Colombia por parte de los docentes requiere y demanda de una atención por parte del Estado. Se ha considerado proponer el siguiente proyecto de ley que busca contribuir de manera normativa a la formación y mejoramiento de la calidad educativa de las universidades públicas mediante la ejecución de incentivos al sector privado en la generación y promoción de becas de estudio para los docentes del país.

Partiendo de la premisa de que el país y el Gobierno actual tienen como meta promover la calidad y el desarrollo de la educación en Colombia, estableciendo metas como consolidar al país como el mejor educado de América Latina para el año 2025, se debe de igual forma, promover el fortalecimiento de la calidad de sus instituciones a través de la formación de los docentes y educadores a nivel de posgrado.

Es importante enfatizar en la importancia que tiene la formación de los docentes dentro del sistema debido a que esto permite un ejercicio de educación más



Senador de la República

efectivo, facilita los procedimientos de acreditación y fomenta una capacitación e investigación académica de calidad. Por lo tanto, si se garantiza la posibilidad de generar financiación a la formación superior de los educadores del país, se contribuirá al desarrollo de un perfil estudiantil más capacitado.

La problemática de la calidad educativa de las instituciones de educación públicas del país debe ser atendida con la misma urgencia que tiene el nivel de acceso y cupo a las mismas, puesto que esta variable permite el desarrollo y fortalecimiento a nivel formativo de las universidades. Actualmente, el nivel de educación de posgrado de los docentes en Colombia no cumple con los estándares mundiales. Según un informe de la Universidad de los Andes sobre la profesión docente, "..., una de las necesidades que debe satisfacer el sistema educativo colombiano es permitir que la oferta de posgrado sea accesible para los docentes." (p. 56)1. Esto principalmente se deriva al alto costo de las matrículas de estos mismos programas en Colombia. Un ejemplo claro que puntualiza Colciencias en sus pronunciamientos, en Colombia se gradúan 8,2 doctores por cada millón de habitantes, cifra bastante inferior en comparación a la de Estados Unidos, en donde se gradúan 20,2 doctores por cada millón de personas.² Teniendo en cuenta estos elevados costos para promover una formación educativa superior en los docentes, se limita la posibilidad de que estos accedan a una formación continuada de calidad.

Otro de los factores por los cuales los profesores no acceden a programas de formación de posgrado es por falta de financiación estatal. Si dentro de las políticas mismas no existen mecanismos que permitan la formación de nivel superior para los educadores, se presentará un estancamiento en la búsqueda de ejecución de programas de calidad en las mismas instituciones de educación públicas. Este problema, se relaciona principalmente por la falta de presupuesto que reciben las universidades por parte del Estado, limitando así mismo, la posibilidad de estos de generar una completa financiación para la capacitación de sus educadores a nivel de su formación e investigación.

Reconociendo esta necesidad puntual, el presente proyecto de ley pretende que las empresas y demás personas del sector privado financien becas de estudio o

¹ Figueroa, M. García, S. Maldonado, D. Rodríguez, C. Saavedra, A. Vargas, G. (2018) *La profesión del docente en Colombia: normatividad, formación, selección y evaluación.* (ed. 54) Bogotá, Colombia. Universidad de los Andes - Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo.

² Revista Dinero. (2017) ¿Cuántos doctores gradúa Colombia en comparación con el resto del mundo? Véase en: https://www.dinero.com/economia/articulo/graduados-de-doctorado-en-colombia-y-el-resto-del-mundo/242911



Senador de la República

proyectos de investigación de docentes de universidades, recibiendo en retribución un beneficioso incentivo tributario que podrá avalar el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios. De esta forma, se genera otro escenario de posibilidad de financiación para que cada día miles de educadores del país puedan acceder a programas de posgrado que enriquezcan su ejercicio docente y capacitador.

LA CALIDAD DEL SERVICIO PÚBLICO DE EDUACIÓN SUPERIOR_REQUIERE DOCENTES CON ALTA Y PERMANENTE FORMACIÓN

A partir de la Ley 30 de 1992, nuestro país registró los fundamentos sobre las cuales organizaría su Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y en este orden, al definir el campo normativo del sector, **estableció como principio la calidad del servicio.**

Para lograr este propósito, se tornaba obligatorio que cada actor del sistema identificara las exigencias que se deberían cumplir para ser considerados de buena calidad. Es así como en el contexto de la política pública desarrollada por El Ministerio ha asegurado, durante los últimos años, un Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, de manera que esa exigencia de calidad esté cada vez más presente en las instituciones, así como en los ciudadanos que hacen parte de ellas y no pase de ser el mejoramiento de la calidad un empeño sin acción.

Sin duda, el sistema de calidad tiene entre sus objetivos: promover y apoyar el mejoramiento permanente de la formación de los docentes de las IES con programas que impacten la formación de los estudiantes, así como su pertinencia, cobertura y equidad, constituyéndose el docente en determinante de la calidad del proceso educativo, razón de más para que en él concentren especial atención los demás actores del sistema, incluidos los sectores empresariales en aplicación del principio de solidaridad constitucional, a fin de identificar oportunidades de fomento a la investigación y su capacidad de generar nuevo conocimiento que sean susceptibles de divulgarse a lo largo de todo el sistema. En este orden, la investigación para efectos de la calidad, como política institucional y uno de los componentes con mayor preocupación en la IES requiere docentes con alta y permanente formación y más esfuerzos y recursos tanto del Estado como de la Empresa privada para seguir promoviendo en su interior, la creación de centros



Senador de la República

<u>especializados, líneas, grupos y semilleros de investigación, escenarios indispensables para desarrollo del emprendimiento en el país.</u>

En la actual situación de crisis de la Universidad pública, el SUE ha referido, en efecto, una deuda acumulada e histórica de la Nación con las universidades estatales superior a los \$ 16 billones³, la formación adicional del recurso humano docente necesita asegurar tanto fuentes internas como externas, es decir, del apoyo privado para lograr incrementos significativos de los grupos de investigación, una mayor presencia de estos en la clasificación de COLCIENCIAS como también un ascenso continuo en la participación en revistas indexadas, tanto nacionales como internacionales.

No obstante, las universidades públicas les han cumplido con valor académico a los jóvenes de Colombia. Las siguientes cifras lo demuestran:

"...el 50 % de ellas cuenta hoy con Acreditación Institucional de Alta Calidad, porcentaje muy superior al 18 % que ostenta el total de las Instituciones de Educación Superior (IES) que cuentan con este reconocimiento. 448 de sus programas, equivalentes al 53 % de la totalidad acreditable, gozaban de acreditación a diciembre de 2017. Para ese mismo año, más del 50% de las matrículas de pregrado se presentaba en instituciones oficiales, aunque solo son 81 del total de 288 IES. En otras palabras, más de la mitad de la población estudiantil que cursaba carreras técnicas, tecnológicas o profesionales en 2017, lo hizo en IES estatales que solo corresponden al 28% del total de IES del país⁴

Pese a los esfuerzos para sobrepasar el angustioso escenario financiero, el déficit se ha venido acumulando año tras año y se ha expresado, también, en la vinculación y la sostenibilidad precaria que hoy se ofrece a sus profesores. Por ejemplo, "en la Universidad Nacional, según el área de recursos humanos, los salarios para doctores catedráticos están en un promedio de \$70.300 y \$100.000, dependiendo del "factor" en que estos se encuentren. En la Universidad de Antioquia, se hizo un incremento general de 2,94% al salario de hora cátedra de los educadores, "quedando entre \$42.174 y \$72.901 para profesores con título de doctor".⁵

El estudio referenciado también sostiene que la situación salarial de los profesores en Colombia está por debajo de países como Alemania y el Reino Unido, donde el

⁵ La República, Nicolás Arias - narias@larepublica.com.co

³ Ibidem

⁴ Carta abierta: Agobiante situación financiera de las universidades públicas del país y su clamor al Estado. Profesores Universidades Públicas. cifras destacadas ofrecidas por el Ministerio de Educación Nacional (MEN).



Senador de la República

pago por hora de cátedra puede llegar hasta los \$253.000, según el informe 'Un vistazo a la educación' de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde).⁶ Sin embargo, en algunas de las mejores universidades del país, un docente con título de doctor podría cobrar hasta \$190.000 por cada hora dictada.⁷ Lo anterior para confirmar las bondades del presente proyecto en el sentido de seguir buscando alternativas e incentivos que permitan avanzar en calidad y potenciar la producción intelectual en la universidad Pública, estimulando la inversión en educación superior a través de incentivos fiscales de descuentos sobre los impuestos a la renta.

El objetivo básico en este sentido es entonces, la atracción de inversiones del sector privado que de otra forma dificultosamente se canalizarían hacia las actividades o programas seleccionados en esta iniciativa que por sus características propias van a generar un beneficio social que excede el interés exclusivamente privado.

CONTEXTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

En una lectura integral y armónica del mandato constitucional de los artículos 67, 68, 69 y 70 superiores, es deber del estado y por ende deber del Congreso de la república como poder legislativo velar por la calidad de la educación superior, por garantizar una formación a cargo de personas de reconocida idoneidad, con dignificación y profesionalización de su ejercicio.

La deducción es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura... 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 d sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos;"8

Al precisar el campo normativo del sector de educación superior, la ley 30 de 1992 instituyó como eje vertebrados el "principio la calidad del servicio educativo", igualmente promovió la creación de grupos asesores como el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), así como también reglamentó las funciones del ICFES para ubicar acciones afines con la evaluación y la formación de los docentes, entre otros aspectos, y promovió la creación de organismos como el

⁷ Ibidem

⁶ Ibidem

⁸Constitución Política de Colombia, artículo 67.



Sistema Nacional de Acreditación y de mecanismos como los sistemas de información.

En 2003, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2566 mediante el cual se fijaron 15 Condiciones Mínimas de Calidad, para el funcionamiento de cualquier programa académico que se oferte en el país. Como garantía para dicho funcionamiento, el Ministerio de Educación Nacional debe otorgar el Registro Calificado, regulado por la Ley 1188 de 2008 y reglamentado a través del Decreto 1295 de 2010.

En el mismo orden y con el fin de comprobar que dichas condiciones se cumplan a cabalidad, se dispuso un proceso de "evaluación, verificación y emisión de conceptos, con la participación de actores de la comunidad académica, al igual que las visitas de pares académicos idóneos; también se creó la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior; (CONACES), <u>uno de cuyos objetivos ha sido, el estudio de la idoneidad del personal docente de las IES.</u>

Así mismo, en 2009, se emitieron las leyes 1286 y 1324. La primera modificó la Ley 29 de 1990 para transformar a COLCIENCIAS en Departamento Ad Administrativo, con el fin de fortalecer el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. La segunda, con sus decretos 4216 de 2009 y 869 de 2010, fijó parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación; dictó normas para el fomento de una cultura de la evaluación, en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado, y transformó el ICFES.⁹

Esta descripción es indicativa de la preocupación constante por un servicio de calidad de la educación superior pero paradójicamente, frente al tema de los docentes se tiene que desde 2002 con el decreto 1279 la normativa parece inamovible por lo que este decreto siempre habrá que interpretarlo a la luz de las leyes antes referenciadas.

En una muestra que data del año 2015, de 759 profesores nombrados cobijados por el Decreto 1279, el 23.8 % eran profesores sin maestría ni doctorado, el 44.3 % profesores con maestría y el 31.8 % profesores con doctorado. Desto es una muestra más de la necesidad de un esquema de incentivos que logren que el profesor desarrolle el máximo esfuerzo en su formación académica y en

⁹ Educación Superior, Calidad de la Educación Superior; El camino a la prosperidad. Ministerio de Educación Nacional, Bogotá, 2016

Méndez Sayago, Jhon Alexánder. Salarios, incentivos y producción intelectual docente en la universidad pública en Colombia. Tesis para Doctorado en Economía del Desarrollo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador. ISSN 0120-3053



Senador de la República

investigación, de forma tal que los resultados favorezcan a la universidad y al docente, para lo cual es importante que en este proyecto se tenga en cuenta para efectos de aplicar al programa de becas, la categoría dentro del escalafón; Títulos de estudios universitarios; la experiencia calificada; la productividad académica; las actividades de dirección académico. Administrativa; el desempeño destacado en labores de docencia y extensión.

El artículo 363 de la Constitución Política de Colombia establece: "El sistema tributario se funda en ¡os principios de equidad, eficiencia y progresividad (...)". En cuanto a la política fiscal, el artículo 350 ratifica el mandato de un estado benefactor: "La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social (...) Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación (...)".

En cuanto a las exigencias del artículo 7 de la ley 819 de 2003, es necesario advertir que la suma de los beneficios tributarios que se puedan generar representa un costo fiscal que no podemos calcular porcentualmente en relación al PIB, como tampoco los beneficios ordinarios de este costo, por lo que es necesario que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por tener los instrumentos idóneos para dichos cálculos proporcione el análisis necesario de manera que esta iniciativa surta el trámite normal sin el traumatismo de exigir, un requisito adicional de trámite legislativo, que solo el Ministerio puede proporcionar, tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional.

En estos términos dejo a consideración de los honórales colegas la presente iniciativa para que sean ustedes los que, en sana crítica, asuman el reto de avalar esta importante iniciativa que buscar darle una alternativa a los docentes de la universidades públicas del país.

De los señores Congresistas;

MAURICIO GÓMEZ AMÍN

Senador de la República



Referencias:

- Figueroa, M. García, S. Maldonado, D. Rodríguez, C. Saavedra, A. Vargas, G. (2018) La profesión del docente en Colombia: normatividad, formación, selección y evaluación. (ed. 54) Bogotá, Colombia. Universidad de los Andes - Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo.
- 2. Revista Dinero. (2017) ¿Cuántos doctores gradúa Colombia en comparación con el resto del mundo? Véase en: https://www.dinero.com/economia/articulo/graduados-de-doctorado-en-colombia-y-el-resto-del-mundo/242911
- 3. Carta abierta: Agobiante situación financiera de las universidades públicas del país y su clamor al Estado. Profesores Universidades Públicas. cifras destacadas ofrecidas por el Ministerio de Educación Nacional (MEN).
- 4. Constitución Política de Colombia. Artículo 67.
- **5.** Educación Superior, Calidad de la Educación Superior; El camino a la prosperidad. Ministerio de Educación Nacional, Bogotá, 2016.
- 6. Méndez Sayago, Jhon Alexander. Salarios, incentivos y producción intelectual docente en la universidad pública en Colombia. Tesis para Doctorado en Economía del Desarrollo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador. ISSN 0120-3053. Volumen 34 Nº. 60 julio diciembre 2015 Págs. 95-130
- 7. Secretaría del Senado de la República. Ley 30 de 1992. Diario Oficial No. 40.700 de 29 de diciembre de 1992. Véase en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0030_1992.html
- 8. Secretaría del Senado de la República. Ley 1819 del 2016. Diario Oficial No. 50.101 de 29 de diciembre de 2016. Véase en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1819_2016.html#
 PARTE%20I



Senador de la República

- 9. Secretaría del Senado de la República. Decreto 624 de 1989. Diario Oficial No. 38.756 de 30 de marzo de 1989. Véase en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto_tributario.htm http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto_tributario.htm
- 10. Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3834. Lineamientos de Política para Estimular la Inversión Privada en Ciencia, Tecnología e Innovación a través de Deducciones Tributarias. Bogotá, julio del 2015.