



Bogotá D.C., 14 de octubre de 2020

Respetado señor:

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley No. ____ de 2020 “Por medio del cual se modifican disposiciones contempladas en el decreto legislativo 662 de 2020” **Matrícula cero**

Respetado Presidente,

En nuestra condición de congresistas, nos disponemos a radicar ante la Secretaria General del Senado de la República, el presente Proyecto de Ley de iniciativa congresional, el cual tiene como objetivo modificar las disposiciones sobre el Fondo de Solidaridad de la Educación de que trata el Decreto Legislativo 662 de 2020 y crear el programa MATRÍCULA CERO para todos los estudiantes en los diferentes niveles de las Instituciones de Educación Superior públicas.

En mérito de lo expuesto, se presenta a consideración el proyecto de ley para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley. Por tal motivo adjuntamos original del documento mediante medio magnético.

Cordialmente,

Wilson Arias Castillo
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo

Antonio Sanguino
Senador de la República
Alianza Verde

Gustavo Bolívar
Senador de la República
Lista de la Decencia



Proyecto de Ley No. ____ de 2020

“Por medio del cual modifican disposiciones contempladas en el Decreto Legislativo 662 de 2020”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1º. Objeto: La presente ley tiene por objeto modificar algunas disposiciones del Decreto 662 de 2020, proferido por el gobierno nacional en el marco del estado de Emergencia Económica, Social y Ambiental.

Artículo 2º. Inclúyase el numeral 8 y adiciónese un segundo párrafo a el artículo 2 del Decreto Legislativo 662 de 2020, *Por el cual se crea el Fondo Solidario para la Educación y se adoptan medidas para mitigar la deserción en el sector educativo provocada por el Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*, el cual quedará así:

Artículo 2. Recursos. Los recursos del Fondo Solidario para la Educación provendrán de las siguientes fuentes:

8. Los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencia – FOME

Parágrafo 2: Los recursos del FOME que se transfieran para el Fondo Solidario para la Educación serán de uso exclusivo para financiar los costos del programa “matrícula cero” dispuesta en el numeral 4, artículo 3 del presente decreto legislativo.

Artículo 3º. Modifíquese el numeral 4 del artículo 3, del Decreto Legislativo 662 de 2020, *Por el cual se crea el Fondo Solidario para la Educación y se adoptan medidas para mitigar la deserción en el sector educativo provocada por el Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*, el cual quedará así:

Artículo 3. Uso de los recursos. Los recursos del Fondo Solidario para la Educación serán usados para mitigar la extensión de los efectos de la crisis en el sector educativo en el territorio nacional, para apalancar los siguientes programas educativos:

4. Matrícula Cero. Genérese un subsidio a la matrícula financiera de los estudiantes pertenecientes a las Instituciones de Educación Superior Públicas para los semestres 2021-1 y 2021-2 (o 3, según corresponda). De la siguiente manera:

- Estudiantes de pregrado de las Instituciones de Educación Superior Públicas, 100% de la matrícula financiera.
- Estudiantes de Posgrados de las Instituciones de Educación Superior Pública, 100% de la matrícula financiera.

Artículo 4. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.



Wilson Arias Castillo

Senador de la República
Polo Democrático Alternativo



Antonio Sanguino

Senador de la República
Alianza Verde



Gustavo Bolívar

Senador de la República
Lista de la Decencia



PROYECTO DE LEY NO. ____ DE 2020

“POR MEDIO DEL CUAL MODIFICAN DISPOSICIONES CONTEMPLADAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO 662 DE 2020”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

INTRODUCCIÓN

El pasado 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS) declaró como pandemia la enfermedad COVID-19, generada por el coronavirus SARS-CoV-2. Su aparición, y rápida propagación ha implicado un desafío inédito para los países del mundo. A la fecha, se han confirmado más de 314 millones de personas contagiadas y 966 mil muertes en todo el mundo.

En Colombia, el 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, hasta el 30 de mayo de 2020. Posteriormente, el 17 de marzo, el Gobierno decretó el estado de excepción consagrado constitucionalmente como declaratoria de emergencia económica, social y ecológica. Una vez terminado el primer periodo de emergencia, mediante el decreto 637 de mayo 6, se decretó uno nuevo. Desde el 6 de marzo, el Gobierno Nacional ha adoptado medidas para contener el contagio por COVID-19 y su fuerte impacto en la sociedad por medio de las facultades otorgadas por el artículo 215 de la Constitución política.

En este marco se emite el decreto 662 del 14 de mayo de 2020 <<Por el cual se crea el Fondo Solidario para la Educación y se adoptan medidas para mitigar la deserción en el sector educativo provocada por el Coronavirus COVID-19>>. Esta medida, aunque un avance importante para disminuir la deserción y apoyar la continuidad de la educación en varios niveles, presenta dos dificultades: No tiene en cuenta el déficit presupuestal que se puede crear al no cubrir el 100% de las matrículas financieras que pueden ser hasta el 50% de los recursos propios de varias Instituciones de Educación Superior públicas. Y en segundo lugar, la focalización dispuesta para los subsidios limita la cobertura dejando un porcentaje de estudiantes susceptibles a desertar, abandonar o aplazar sus estudios.

El proyecto que presentamos a continuación busca ampliar el beneficio del subsidio a la matrícula financiera a el 100% de las y los estudiantes de las Instituciones de Educación Superior Públicas por los

dos semestres del año 2021, trasladando del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), la suma de 1.8 billones de pesos, al Fondo Solidario para la Educación y restringiendo el uso de esta fuente para el Programa Matrícula Cero.

Este proyecto de ley esta conformado por siete partes. El primer y segundo título corresponden a las consideraciones generales y al marco normativo en el que se sustenta el proyecto, respectivamente. La tercera parte explica el impacto fiscal argumentando cómo se calcula el valor solicitado y su viabilidad financiera. En la cuarta parte se realiza una descripción de la situación de la Educación Superior y la necesidad de actuar inmediatamente para salvar financieramente a las IES públicas y evitar la masiva deserción. El quinto título explica las modificaciones que se proponen para el decreto 662 de 2020 y el sexto título, presenta algunas conclusiones. Por último, la séptima parte establece que no hay ningún impedimento o conflicto de intereses entre el proyecto presentado y sus autores.

I. CONSIDERACIONES

Que la actual situación ha tenido claramente un impacto negativo para las familias de todos los estratos socioeconómicos, tanto en el entorno rural como urbano, amenazando la garantía de la provisión de servicios públicos como la educación, incluyendo la permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en todos sus niveles (primera infancia, básica, media y superior), por lo que se hace necesario adoptar medidas tendientes a reducir la deserción y a apoyar al sistema educativo.

Que el artículo 44 de la Constitución establece que la educación es un derecho fundamental de los niños, niñas y adolescentes, y que corresponde al Estado garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

Mediante Sentencia T-743 del 23 de octubre de 2013, la corte constitucional expresó que "(...) el artículo 67 de la Constitución reconoce en la educación una doble condición de derecho y de servicio público que busca garantizar el acceso de los ciudadanos al conocimiento, a la ciencia y a los demás bienes y valores culturales (...)

En su dimensión de derecho, la educación tiene el carácter de fundamental, en atención al papel que cumple en la promoción del desarrollo humano, erradicación de la pobreza y debido a su incidencia en

la concreción de otras garantías fundamentales, como la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital, la libertad de escoger profesión u oficio y la participación política.

Que según el Sistema Universitario Estatal- SUE, el 48 % de los recursos de las 32 universidades del SUE son propios. Eso equivale a 3,5 billones de pesos al año, de los cuales 1,1 billones son por concepto de matrículas académicas; de los cuales 677 mil millones de pesos equivalen a pregrados y el restante a posgrados. Representando la matrícula de 623 mil estudiantes de pregrado de las 32 instituciones un costo aproximado según el SUE, de 677.000 millones de pesos.

Que según datos suministrados por El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, -DANE, en su más reciente informe del mercado laboral colombiano, para el mes de agosto de 2020, la tasa de desempleo del total nacional fue 21,4%, lo que significó un aumento de 10,9 puntos porcentuales frente al mismo mes del año 2019 (10,5%). Representando un incremento en la población desocupada e inactiva de 4,902.000 ciudadanos para las fechas en referencia.

Que referente a la población joven, segmentada entre los 14 – 28 años de edad. El total del desempleo juvenil nacional en el segundo trimestre del año (mayo -julio) se situó en un alarmante 29,7%, teniendo un aumento de 12,2% respecto al mismo periodo de 2019 y al tener un ejercicio discriminado por capitales se encuentran tasas de desempleo juvenil del 49,8% en Neiva, 47,8% en ciudades como Ibagué y Popayán, a las que le sigue Florencia con el 44,9%, Popayán con el 42%, Manizales con el 42,3% y Tunja con el 40,6%. En total, de las 23 ciudades y áreas metropolitanas, 15 se encuentra por encima del 35,5% en su tasa de desempleo juvenil (DANE, agosto 2020).

En cuanto a los jóvenes, resulta especialmente preocupantes las cifras de quienes no estudian ni trabajan – NINIs, no solo por su magnitud sino también por su reciente incremento. La cantidad y proporción de NINIs descendió de manera sostenida al menos desde el año 2010, llegando en el 2015 a 2.528.540 jóvenes (19,9%). Sin embargo, a partir de ahí se ha incrementado, llegando en el 2018 a 2.742.258 jóvenes (21,7%). Datos según informe de inclusión laboral presentado por la ANDI.

II. MARCO JURÍDICO



La crisis sanitaria generada por el COVID-19, declarada por la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, ha sido respondida con dos Estados de Excepción autorizados por el Título VII, Capítulo 6 de la Constitución Política de Colombia. Esto le ha permitido al Gobierno Nacional la concentración de poderes extraordinarios en cabeza del gobierno, como la facultad de legislar a través de Decretos Legislativos -con fuerza de ley-.

El 6 de mayo de 2020, en virtud del artículo 215 de la Constitución Política y la Ley 137 de 1994 se expidió el Decreto 637 por el cual se estableció el segundo Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional. Es en el marco de este Estado de Emergencia que se expide el **Decreto Legislativo 662 del 14 de mayo de 2020** *“Por el cual se crea el Fondo Solidario para la Educación y se adoptan medidas para mitigar la deserción en el sector educativo provocada por el Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*

El artículo 215 de la Constitución Política establece que “El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, **podrá derogar, modificar o adicionar los decretos** a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo” texto replicado en el art. 49 de la Ley 137 de 1994.

Los artículos 44 y 69 de la Constitución Política, establecen que la educación es un derecho fundamental de los niños, niñas y adolescentes, y que corresponde al Estado garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo (art. 44). Y por su parte, el artículo 69, reza que:

Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior. (Subrayado propio)



En conformidad con el artículo 5 de la Ley 137 de 1994 "Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia", el Gobierno nacional debe propender por la adopción de medidas destinadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y en ningún momento, podrá suspender los derechos, entre los cuales se encuentra el derecho a la educación, por lo que se requiere emprender acciones que permitan la continuidad de quienes se encuentran estudiando y garanticen la sostenibilidad financiera de las Instituciones de Educación Superior Públicas .

Igualmente, este Proyecto, actúa de conformidad con la Ley 1064 de 2006 "Por la cual se dictan normas para el apoyo y fortalecimiento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano establecida como educación no formal en la Ley General de Educación." reconoce la educación para el trabajo y el desarrollo humano. Por otro lado, la Ley 30 de 1992 "Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior", establece la educación superior.

La honorable Corte Constitucional, mediante Sentencia T-743 del 23 de octubre de 2013, expresó que "[... Jel artículo 67 de la Constitución reconoce en la educación una doble condición de derecho y de servicio público que busca garantizar el acceso de los ciudadanos al conocimiento, a la ciencia y a los demás bienes y valores culturales [... J. En cuanto a servicio público, la educación exige del Estado unas actuaciones concretas, relacionadas con la garantía de su prestación eficiente y continua a todos los habitantes del territorio nacional, en cumplimiento de los principios de universalidad, solidaridad y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable. En su dimensión de derecho, la educación tiene el carácter de fundamental, en atención al papel que cumple en la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza y debido a su incidencia en la concreción de otras garantías fundamentales, como la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital, la libertad de escoger profesión u oficio y la participación política."

Que la honorable Corte Constitucional, mediante Sentencia SU-624 del 25 de agosto de 1999, expuso que "[...] cuando la crisis económica del país afecte a dichos sectores (sectores sociales que optaron por educación privada), el Estado debe ampliar la educación pública dotando de recursos suficientes y progresivamente superiores, y, colateralmente otorgar recursos que viabilicen créditos para la educación privada y agilicen su otorgamiento. En otras palabras, emplear todas las herramientas posibles para que haya soluciones definitivas."

Por último, al respecto de la actuación del Gobierno en el Estado Social de Derecho, la Sentencia C-336/08, explica que: “Deberes que le impone el reconocimiento de la dignidad humana como su fundamento. Declarar que la dignidad humana representa el primer fundamento del Estado social de derecho implica consecuencias jurídicas a favor de la persona, como también deberes positivos y de abstención para el Estado a quien corresponde velar porque ella cuente con condiciones inmateriales y materiales adecuadas para el desarrollo de su proyecto de vida. Por condiciones inmateriales se entienden los requerimientos éticos, morales, axiológicos, emocionales e inclusive espirituales que identifican a cada persona y que siendo intangibles e inmanentes deben ser amparados por el Estado, pues de otra manera la persona podría ser objeto de atentados contra su fuero íntimo y su particular manera de concebir el mundo. Por condiciones materiales han de entenderse los requerimientos tangibles que permiten a la persona vivir rodeada de bienes o de cosas que, según sus posibilidades y necesidades, le permiten realizar su particular proyecto de vida”.

Frente a este marco normativo, entendemos que, la Educación, aparece con un fuero de especial protección y garantía. Ante la inminente crisis generada por el COVID-19, y a sabiendas que el 2021 será el año crucial para la recuperación de la situación socioeconómica y de orden público, el Estado debe velar por esta.

III. IMPACTO FISCAL

La Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, establece, en su artículo 7 que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”. En cumplimiento con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, esta sección presentará el posible impacto fiscal y la fuente de financiación del presente Proyecto de Ley.

La propuesta de gratuidad de la matrícula financiera para todas las IES del país, es decir, la propuesta de “matrícula cero”, no es una propuesta que está fuera del alcance financiero del Estado. Según la respuesta al Derecho de Petición 2020-ER-172979 y 2020-ER-174385, proveída por el Ministerio de



Educación Nacional el 04 de septiembre del 2020, el valor total de la matrícula de los estudiantes que cursan programas académicos en el nivel de pregrado en las IES públicas, se estima en **\$700.000** millones de pesos por semestre. Esta información fue suministrada al MEN a través de las Instituciones de Educación Superior públicas.

Otra estimación sobre el costo fiscal de la matrícula cero, la realizó Pedro Hernández, Presidente Nacional de la Asociación Sindical de Profesores Universitarios (ASPU), en su presentación a la comisión VI de Senado y Cámara del 18 de mayo de 2020. Allí se presentaron unos datos estimados sobre el recaudo de las IES públicas del país y de las instituciones Técnicas Profesionales y Tecnológicas. Para el 2018 las universidades públicas y la REDITTU, la Red de Instituciones Técnicas Profesionales, Tecnológicas y Universitarias Públicas) recaudaron 1.326 billones de pesos proveniente de los estudiantes de pregrado. Es decir, 663,000 millones por semestre. Suponiendo que la tasa de cobertura creció un 5% desde el 2018, se podría afirmar que, **un semestre de matrícula cero le costaría aproximadamente 696,150 millones de pesos al Gobierno Nacional. Basado en estas cifras, un (1) año (2 semestres) de matrícula cero para los estudiantes de pregrado le costaría 1.4 billones de pesos al Gobierno Nacional.**

En cuanto a los posgrados, ASPU calculó que para el 2018 las IES públicas (Universidades y la REDITTU) recaudaron 387,322 millones de pesos por concepto de matrícula financiera de los estudiantes de posgrados. Suponiendo que la tasa de cobertura creció un 5% desde el 2018, se podría afirmar que, **un (1) año (2 semestres) de matrícula cero para los estudiantes de posgrado le costaría aproximadamente 406,688 millones de pesos al Gobierno Nacional.**

En conclusión, para financiar la matrícula cero a nivel nacional para pregrados y posgrados de las Instituciones de Educación Superior Públicas durante un año, **el Gobierno Nacional debe destinar una suma aproximada de 1.8 billones de pesos colombianos. Esta suma se divide en; 1.4 billones para pregrado y 0.4 billones para posgrados.** Para financiar esta iniciativa se espera contar y utilizar los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, de acuerdo con lo establecido por el Artículo 4, numeral 1 del Decreto Ley 444.

En cuanto al Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), se puede afirmar que este Proyecto de Ley es compatible con el MFMP. El MFMP menciona el Fondo Solidario para la Educación y el plan de auxilios educativos para beneficiarios del ICETEX, ambas iniciativas diseñadas para mitigar la deserción en la educación superior y apoyar a los estudiantes más afectados por la emergencia económica y sanitaria. Al igual que estas iniciativas mencionadas, el presente Proyecto de Ley simplemente busca extender los esfuerzos ya iniciados por el Gobierno Nacional para reducir la tasa de deserción y apoyar a los estudiantes de las instituciones públicas de educación superior. Por otro lado, el MFMP menciona la autorización del uso de vigencias futuras para proyectos de inversión. Entre esos rubros se asignan unos recursos para la educación. En la Tabla AP4.2¹ se autoriza el uso de 441,000 millones de pesos en 2021 y 110,000 millones de pesos en 2022, para proyectos de inversión de educación. Entonces, puesto que el presente Proyecto de Ley busca fortalecer las iniciativas planteadas en el MFMP 2020 y también busca asignar recursos de inversión para la educación, se afirma que el Proyecto de Ley es compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

IV. SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA

El servicio de educación superior en Colombia es atendido por 301 instituciones, de las cuales 216 son privadas y 85 oficiales y de acuerdo con los datos oficiales del Sistema Nacional de Información de Educación Superior -SNIES-, a corte de 2018 • fecha del último reporte - se encontraban matriculados 2.440.367 estudiantes, de los cuales 2.267.140 cursan programas de pregrado -técnicos profesionales, tecnológicos y universitarios- y 173.227 cursan programas de posgrado.

Del total de estudiantes de pregrado 1.084.371 están en el sector privado (47,8%) atendidos por 216 IES y 1.182.769 (52,2%) en el sector público atendidos por 85 IES.

Que, a corte 2016 -fecha del último reporte-, según datos del Sistema de Información para la Prevención de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior -SPADIES- en el nivel universitario la tasa de deserción anual es del 9% y la tasa de deserción de cohorte del 45,1%. Así mismo, en el nivel de formación técnica y tecnológica se ubica en 17,1% y 53,2% respectivamente.

¹ Recuperado del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020.
https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-135563%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Llama la atención que los datos en ambos casos están totalmente desactualizados y que sobre ellos es difícil construir un diagnóstico actualizado sobre la situación del sector de la educación superior, especialmente en el contexto de la crisis causada por la pandemia del COVID 19.

Que según datos oficiales del sistema Nacional de Información de Educación Superior -SNIES-, a corte de diciembre de 2018, -fecha del último reporte- se encuentran asociadas a las instituciones de educación superior públicas y privadas cerca de 232.000 docentes y administrativos; a estos hay que adicionarle las posiciones de cátedra docente que no tienen una estimación fiable, y aparecen vinculadas en general a los recursos de inversión de las universidades.

Debido a la actual crisis generada por la propagación del Coronavirus COVID-19, se estima una caída de los ingresos propios de las IES debido a i) la potencial reducción en el número de estudiantes matriculados en programas de pregrado y posgrado; ii) la reducción de ingresos generados por el ejercicio de las demás actividades misionales relacionadas con la extensión, consultoría, eventos académicos e investigación y iii) reducción de los recursos que perciben a través de las regalías lo que impactará los ingresos de las instituciones de educación superior y por tanto podrá generar como consecuencia directa, la pérdida de puestos de trabajo en el personal docente administrativo y de los empleos conexos al sector.

Según el informe de la presidencia del Sistema Universitario Estatal, para la vigencia 2018, son múltiples los factores que inciden en la gestión financiera y especialmente en la determinación de los costos de operación de las universidades, y algunas de ellas aplican de igual manera para el resto de las IES públicas:

i) Normatividad que determina inercialidades en los gastos de personal: determinaciones de los regímenes salariales y docentes, Sentencias expedidas que refieren a condiciones de igualdad en la fijación de prestaciones para el personal docente (Sentencias C-006/1996, C-401/1998, ambas de la Honorable Corte Constitucional), normas que incrementan los aportes a Seguridad Social, establecimiento de los Sistemas de Salud y Seguridad en el Trabajo.

ii) Otros aspectos: sistemas de contratación de personal, formación y capacitación docente, bilingüismo, infraestructura física y tecnológica, recursos de apoyo académico, investigación y desarrollo, bienestar universitario, acreditación y sistemas de gestión, entre otros.

Estos aspectos determinan la capacidad de las universidades en términos de calidad y cobertura, y en su mayoría han venido siendo cubiertos con recursos propios de las IES, es decir, que no se asumen con los recursos de transferencia que se reciben del Gobierno Nacional.

A propósito de los recursos de transferencias establecidos por la Ley 30 de 1992 (artículo 86) hay que indicar que estas se ajustan anualmente con el IPC aplicado al presupuesto de cada vigencia, fórmula que se viene aplicando a partir del año 1.993. El problema -que ha sido varias veces diagnosticado- es que este aporte en pesos constantes no se ajusta a la canasta de costos de las IES, los índices de inflación de la educación superior se encuentran muy por encima de la evolución de la inflación promedio de la economía: entre 1993 y 2019 la variación promedio de la inflación en el sector de la educación superior ha estado cerca un 10,7% anual, lo cual es 5 a 6 puntos porcentuales superior al IPC.

Adicional a ello, los compromisos y gastos de las Universidades Públicas no son los mismos de hace 25 años, pues las Universidades han evolucionado producto de su naturaleza y misión, atendiendo a las metas establecidas por el Ministerio de Educación Nacional, los referentes nacionales e internacionales y a las obligaciones generadas por el Gobierno y el Congreso con la expedición de leyes y decretos en temas salariales y prestacionales que impactan los presupuestos de las Universidades. Todos estos factores han incrementado de forma tremenda las exigencias financieras de las IES públicas, mientras por otra parte, estas tienen el enorme deber de garantizar el acceso y la calidad a los segmentos poblacionales de más bajos ingresos.

Al revisar el comportamiento de las transferencias de la Nación (TN) a los presupuestos de las Universidades Estatales y compararlo con el aumento de cobertura estudiantil, se encuentra que en 1993 los estudiantes matriculados en las 32 Universidades públicas eran 159.218, para 2018 ascendían a 634.800, un crecimiento del 298%.

En este mismo periodo, el aporte anual del Gobierno Nacional promedio por estudiante pasó de \$10.825.890 a \$4.785.338, una contracción del 55,7% (Sistema Universitario Estatal, 2018). NO obstante que el Gasto Público en Educación Superior ha aumentado de \$2,21 billones en 2002 a 8,9 billones en 2016, las transferencias de la Nación a las Universidades Públicas, han tenido un decrecimiento del 55,7% al 37% en el mismo período, lo cual se explica por la creación de programas de política paralelos que restan recursos directos a las universidades públicas y fortalecen esquemas de financiación vía

deuda (ICETEX) o promueven subsidios a la demanda que tienen un altísimo impacto mediático pero muy poca efectividad costo-beneficio en su conjunto (Ser Pilo Paga, Generación E)

Según lo expresado por la Asociación de profesores universitarios (ASPU) a las comisiones VI de Senado, Cámara y al Gobierno nacional, el 18 de mayo de 2020: Los recursos propios de las 32 universidades públicas del país por concepto de matrículas en toda la vigencia 2019 significaron \$ 1.48 billones de pesos, mientras que las transferencias directas que llegan por ley 30 fueron en 2018 de \$2,93 billones, es decir, que los recursos propios de las universidades públicas representan en promedio el 33,5% del total de los ingresos, pero existen casos, especialmente entre las universidades públicas más grandes en donde este porcentaje se acerca a la mitad de sus ingresos o incluso los sobrepasa (Nacional:48,7%, UIS: 46,3%, Antioquia: 49,98%, Atlántico: 41,3%).

Ellos hace que las estructuras financieras de las universidades públicas queden claramente expuestas ante fenómenos de deserción masiva como los que está impulsando la actual crisis económica y sanitaria, la pérdida de empleos e ingresos de las familias, la paralización de sectores enteros de la economía de manera permanente (entretenimiento, vida nocturna, etc) y la destrucción del tejido empresarial que explica la enorme pérdida de empleos (alrededor de 4,9 millones entre julio 2019 y julio 2020) afectarán las matrículas y sostenibilidad de muchas universidades, no solo públicas sino también privadas.

Frente a esta realidad, el gobierno nacional en cabeza del presidente Iván Duque ha hecho caso omiso a las múltiples solicitudes de rectores, movimiento estudiantil y profesoral, y del mismo Congreso de la República, y en general de la movilización social, quienes le han reclamado una solución estructural a los problemas de financiamiento de la Educación Superior pública. Incluso en medio de la actual crisis, la respuesta fue crear un nuevo sistema de endeudamiento para los estudiantes (Fondo Solidario para la Educación) que aunque tiene unas enormes garantías, que lo convierten casi que en un programa de transferencias condicionadas, no resuelven el grave problema que se ha acumulado tras décadas de operación de la ley 30.

Finalmente, hay que considerar que para el desarrollo y financiación de una iniciativa de matrícula Cero, el mismo gobierno nacional ha dispuesto que los recursos del FOME que no se ejecuten en la vigencia

2020, sean ejecutados en la siguiente vigencia, tal como lo indica el artículo 39 del capítulo V del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2021

ARTÍCULO 39o. Para garantizar la continuidad de la política integral de solventar las necesidades sociales y económicas y la reactivación de la economía durante la vigencia 2021, autorizase al Gobierno nacional para incorporar al Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2021 los saldos no comprometidos en la vigencia de 2020 financiados con los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME, creado por el Decreto 444 de 2020 con el objeto de atender las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento.

A la fecha de radicación del presente proyecto de ley (17 de septiembre) el FOME ha ejecutado apenas la mitad de sus recursos aforados (14,9 billones de 30,5 disponibles) y en el mismo proyecto de presupuesto se estima que los recursos de balance (saldos no ejecutados del presupuesto 2020) ascenderán a los \$12,3 billones los cuales en buena parte provendrán de la no ejecución del FOME en 2020. Por ello es perfectamente plausible financiar un programa de “Matrícula Cero” para todo el 2021 tanto en pregrados como en posgrados de las IES públicas, esto implicaría un alivio temporal en las finanzas de estas instituciones, pero especialmente garantizar la continuidad de los estudios para cientos de miles de estudiantes.

V. MODIFICACIONES AL DECRETO LEGISLATIVO 662 DE 14 DE MAYO DE 2020

Decreto 662 de mayo 14 de 2020	Propuesta de Modificación
<p>Artículo 2. Recursos. Los recursos del Fondo Solidario para la Educación provendrán de las siguientes fuentes:</p> <p>1.Saldos y excedentes de Fondos y Alianzas establecidos por entidades públicas del orden</p>	<p>Artículo 2. Recursos. Los recursos del Fondo Solidario para la Educación provendrán de las siguientes fuentes:</p> <p>1.Saldos y excedentes de Fondos y Alianzas establecidos por entidades públicas del orden</p>

<p>nacional con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX, conforme a lo consagrado en el Decreto 467 del 23 de marzo 2020.</p> <p>2. Saldos no ejecutados de Fondos en Administración o Convenios de Alianzas establecidos con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX cuyos convenios se encuentren en procesos de liquidación, que no hayan culminado, conforme a lo consagrado en el Decreto 467 del 23 de marzo 2020.</p> <p>3. Utilidades derivadas de la operación de los Títulos de Ahorro Educativo -TAE, conforme a lo consagrado en el Decreto 467 del 23 de marzo 2020.</p> <p>4. Los excedentes de liquidez de fondos y alianzas constituidos por entidades públicas del orden nacional en el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX y sus rendimientos financieros, que no estén comprometidos en convocatorias actuales o futuras.</p> <p>5. Los saldos de los fondos y alianzas constituidas por entidades públicas del orden nacional en el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -</p>	<p>nacional con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX, conforme a lo consagrado en el Decreto 467 del 23 de marzo 2020.</p> <p>2. Saldos no ejecutados de Fondos en Administración o Convenios de Alianzas establecidos con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX cuyos convenios se encuentren en procesos de liquidación, que no hayan culminado, conforme a lo consagrado en el Decreto 467 del 23 de marzo 2020.</p> <p>3. Utilidades derivadas de la operación de los Títulos de Ahorro Educativo -TAE, conforme a lo consagrado en el Decreto 467 del 23 de marzo 2020.</p> <p>4. Los excedentes de liquidez de fondos y alianzas constituidos por entidades públicas del orden nacional en el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX y sus rendimientos financieros, que no estén comprometidos en convocatorias actuales o futuras.</p> <p>5. Los saldos de los fondos y alianzas constituidas por entidades públicas del orden nacional en el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX que no</p>
---	--

<p>ICETEX que no estén comprometidos en convocatorias actuales o futuras.</p> <p>6. Los recursos del presupuesto de inversión que el Ministerio de Educación Nacional transfiera al Fondo Solidario para la Educación.</p> <p>7. Los rendimientos financieros generados por la administración de los recursos del Fondo Solidario para la Educación.</p> <p>Parágrafo. Los fondos y alianzas a los que se refieren los numerales 4 y 5 del presente artículo comprenden los convenios suscritos con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX, que se encuentren en los siguientes estados: (i) vigentes inactivos, (ii) terminados sin proceso de liquidación y, (iii) en proceso de liquidación.</p> <p>Se entenderá por convenios vigentes inactivos aquellos que: (i) no tengan recursos en ejecución, (ii) no presenten convocatorias vigentes, (iii) no tengan desembolsos o condonaciones pendientes o en curso en los últimos 24 meses.</p>	<p>estén comprometidos en convocatorias actuales o futuras.</p> <p>6. Los recursos del presupuesto de inversión que el Ministerio de Educación Nacional transfiera al Fondo Solidario para la Educación.</p> <p>7. Los rendimientos financieros generados por la administración de los recursos del Fondo Solidario para la Educación.</p> <p>8. <u>Los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencia – FOME</u></p> <p>Parágrafo. Los fondos y alianzas a los que se refieren los numerales 4 y 5 del presente artículo comprenden los convenios suscritos con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX, que se encuentren en los siguientes estados: (i) vigentes inactivos, (ii) terminados sin proceso de liquidación y, (iii) en proceso de liquidación.</p> <p>Se entenderá por convenios vigentes inactivos aquellos que: (i) no tengan recursos en ejecución, (ii) no presenten convocatorias vigentes, (iii) no tengan desembolsos o condonaciones pendientes o en curso en los últimos 24 meses.</p> <p><u>Parágrafo 2:</u> <u>Los recursos del FOME que se transfieran para el Fondo Solidario para la Educación serán de uso exclusivo para financiar</u></p>
--	---

	<p><u>los costos del programa “matrícula cero” dispuesta en el numeral 4, artículo 3 del presente decreto legislativo.</u></p>
<p>Artículo 3. Uso de los recursos. Los recursos del Fondo Solidario para la Educación serán usados para mitigar la extensión de los efectos de la crisis en el sector educativo en el territorio nacional, para apalancar los siguientes programas educativos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, creado mediante el artículo 1 del Decreto 467 del 23 de marzo de 2020. 2. Línea de crédito educativo para el pago de pensiones de jardines y colegios privados. 3. Línea de crédito educativo para el pago de matrículas de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano. 4. Auxilio económico para el pago de la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en instituciones de 	<p>Artículo 3. Uso de los recursos. Los recursos del Fondo Solidario para la Educación serán usados para mitigar la extensión de los efectos de la crisis en el sector educativo en el territorio nacional, para apalancar los siguientes programas educativos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, creado mediante el artículo 1 del Decreto 467 del 23 de marzo de 2020 2. Línea de crédito educativo para el pago de pensiones de jardines y colegios privados. 3. Línea de crédito educativo para el pago de matrículas de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano. 4. <u>Programa Matrícula Cero.</u> Genérese un <u>subsidio en la matrícula financiera de los estudiantes pertenecientes a las</u>

<p>educación superior pública.</p> <p>Una vez se agoten los recursos del Fondo Solidario para la Educación, el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX podrá liquidarlo siempre que se encuentre a paz y salvo con sus obligaciones. Los saldos se incorporarán al presupuesto del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX para apalancar el programa de créditos educativos.</p>	<p><u>Instituciones de Educación Superior para los semestres 2021-1 y 2021-2 (o 3, según corresponda). De la siguiente manera:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <u>Estudiantes de pregrado de las Instituciones de Educación Superior Públicas, 100% de la matrícula financiera.</u> ● <u>Estudiantes de Posgrados de las Instituciones de Educación Superior Pública, 100% de la matrícula financiera.</u> <p>Una vez se agoten los recursos del Fondo Solidario para la Educación, el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX podrá liquidarlo siempre que se encuentre a paz y salvo con sus obligaciones. Los saldos se incorporarán al presupuesto del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX para apalancar el programa de créditos educativos.</p>
<p>Artículo 4. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.</p>	<p>Artículo 4. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.</p>

VI. CONCLUSIONES

A la ya expuesta desfinanciación histórica se suma el contexto de la pandemia con efectos socio económicos que desmejoran las condiciones de poco más del 50% de los colombianos que hacen parte de la población con ingresos más bajos, las y los jóvenes estudiantes, que son un fragmento de la población que se han visto principalmente afectados con la pérdida de empleo, deben ser captados por la Educación superior para que, dentro de un mercado laboral con poca oferta, se disminuya su participación allí y aumenten sus cualificaciones.

El aumento de la desigualdad hace imperioso la búsqueda de la universalidad en la educación superior pública. De acuerdo con estudio reciente de la Universidad de los Andes, la parte de los ingresos de la población en el 50% más bajo caería de 17,3% a 12,1%, y la de aquellos con ingresos medios permanecería más o menos estable². El efecto global se vería reflejado en un incremento del coeficiente de Gini que pasaría de 0,509 a 0,574. Esto lo que refleja es un retroceso a la situación de inicios del siglo XXI que presentaba el país.

Actualmente las universidades públicas, grandes y pequeñas, se financian en casi un 50% a través de la venta de servicios, matrícula, fondos de investigación, aportes de algunos entes territoriales, y estampillas; el otro 50% lo da el Estado. Esta caída (comparada antes de la ley 30) a la financiación de la educación se ve reflejada en la calidad, no solo de las instalaciones de las universidades, sino de la educación misma que reciben los jóvenes del país; es peligroso que las IES públicas, que tienen un carácter de formación académica e investigativa, se dediquen a la venta de servicios, carácter consecuente con una entidad empresarial, no con una institución de educación superior.

En ese sentido, la consideración de la educación como derecho fundamental, servicio público y bien público de acceso para todos es el mandato que consagró el constituyente de 1991 en nuestra Carta Política debe encontrar materialización en políticas como matrícula cero que permite en contextos de crisis económica aliviar los bolsillos de las familias colombianas. Matrícula cero también abre la posibilidad para un debate de fondo sobre la financiación a la oferta, esto es, a las universidades públicas

² Universidad de los Andes, Facultad de Economía. (2020). Efectos en pobreza y desigualdad del Covid-19 en Colombia: un retroceso de dos décadas.

en Colombia con el fin de mejorar la deficiente infraestructura que tienen, fortalecer la investigación y cualificar la planta docente.

Precisamente por esta situación, se ha propuesto superar el debate coyuntural que exige la Matrícula Cero, sin anotar la gran necesidad a la que refiere en lo restante del año 2020 y el próximo 2021, y avanzar en una reforma estructural que permita un financiamiento real y un aumento progresivo para alcanzar una Educación Superior de máxima cobertura. Esto significa que la Educación debe tener una proyección en la cual la destinación de presupuesto y rentas se haga de manera obligatoria y especialmente que haya una progresividad en su aumento.

VII. MANIFESTACIÓN DE CONFLICTO DE INTERESES

Finalmente, manifestamos que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992, modificado por la ley 2003 de 2019, además de lo señalado anteriormente, consideramos que no existen circunstancias o eventos que potencialmente pueden generar un conflicto de interés para los congresistas que discutan y decidan el presente proyecto de ley, toda vez que, la presente ley busca beneficiar a los estudiantes de las universidades e instituciones educativas públicas en general y como autores no tenemos vinculación con la entidad ni tenemos intereses directos o de nuestros familiares en la misma.

texto

Cordialmente,



Wilson Arias Castillo
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo



Antonio Sanguino
Senador de la República
Alianza Verde



Gustavo Bolívar
Senador de la República
Lista de la Decencia