

I. OBJETO DEL PROYECTO

Este Proyecto de Ley reforma de manera integral la Ley 30 de 1992, "Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior". Su objeto es "fortalecer el acceso a la Educación Superior, el financiamiento de las Instituciones de Educación Superior (IES) estatales y el bienestar educativo con el fin de garantizar el derecho fundamental a la Educación Superior, y se dictan otras disposiciones".

Para cumplir con su objeto, este Proyecto le apuesta al cierre de brechas en el acceso, permanencia y graduación de los estudiantes; al fortalecimiento de la autonomía y gobierno de las Instituciones de Educación Superior; a la financiación de las Instituciones de Educación Superior Estatales, y a la reconfiguración del vínculo entre la sociedad y las IES, constituyéndose estas últimas en actores claves para la construcción de paz, la no repetición del conflicto, la superación de injusticias y exclusiones históricas, la internacionalización y la transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza.

Si bien con la Ley 30 de 1992 se desarrollaron aspectos fundamentales para la Educación Superior en Colombia como el principio de autonomía universitaria, la regulación de órganos asesores de la Educación Superior, el Estatuto Orgánico y de Funcionamiento de las IES, entre otros, esta Ley no ha logrado garantizar el derecho a la educación, reconocido en el artículo 67 de la Constitución Política de 1991, ni responder con efectividad a las transformaciones que en los últimos 30 años han experimentado el mundo, el país, los territorios y, por supuesto, las Instituciones de Educación Superior. Los continuos intentos de reforma a esta Ley y las grandes movilizaciones de los movimientos estudiantiles, universitarios y sindicales son evidencia de ello.

Con la Ley 30 de 1992 se esperaba que la Educación Superior se pusiera a tono con la apertura económica en el contexto de reformas que se venían implementando en Colombia y en la región desde mediados de los años 80, orientadas a la desregulación financiera, la privatización, la liberación comercial y la transformación de los sistemas de aseguramiento. A diferencia de lo establecido por la Carta Magna de 1991, la cual reconoció que "*la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social (...)*", la Ley 30 de 1992 definió la Educación Superior únicamente como "*un servicio*

público cultural (...)" (Art. 2º) que, además, sólo es "accesible a quienes demuestren poseer las capacidades requeridas y cumplan con las condiciones académicas exigidas en cada caso" (Art. 5º), alejándose así del mandato constitucional de la educación como derecho, lo que implica que quienes pueden acceder a ella sean aquellos que cuenten con los recursos para pagarla y con las capacidades y conocimientos exigidos en meritocracia desconociendo las desigualdades sociales y económicas existentes. Esto, reforzado con tendencias gubernamentales a gestionar la Educación Superior recurriendo a políticas orientadas al crédito estudiantil y al subsidio a la demanda, ha ido en detrimento de la garantía de la educación como derecho fundamental.

Esta desatención al derecho exigible a la Educación Superior se ha profundizado con la desfinanciación que han experimentado las Instituciones de Educación Superior estatales desde hace 30 años. El esquema de financiación establecido en la Ley 30 de 1992 contempló el Índice de Precios al Consumidor (IPC) como referencia para el incremento mínimo anual del presupuesto de las IES oficiales. Sin embargo, estos recursos no han sido suficientes para compensar los costos derivados del crecimiento, complejidad y transformación de las Instituciones de Educación Superior estatales.

Este déficit presupuestal ha impactado la ampliación de cobertura, el costo de las matrículas, la infraestructura física y tecnológica de las IES oficiales, las condiciones laborales de Docentes y trabajadores y los programas destinados a promover la permanencia de los estudiantes. Asimismo, ha llevado a la autofinanciación de las Instituciones, mediante la venta de servicios educativos e investigativos afectando su autonomía por la dependencia de otros actores y sectores para su financiamiento. De acuerdo con C3PES (2020), las universidades públicas han tenido que financiar con recursos propios entre el 45 % y el 50 % de sus actividades.

Esta desfinanciación se ha agudizado también por el incremento en el número de estudiantes que han ingresado a la Educación Superior. Si bien se ha logrado una expansión significativa de este nivel educativo en el país, pasando de una tasa de cobertura del 24 % en 2002 al 53,9 % en 2021, los recursos de las IES no crecieron en la misma proporción y, actualmente, más de dos millones de jóvenes, entre los 17 y 21 años, aún no han tenido la oportunidad de ingresar a la Educación Superior, con diferencias importantes en tasas de cobertura según regiones.

El sistema de Educación Superior que se ha ido configurando en el país es altamente jerárquico y segmentado y, en consecuencia, no ha contribuido de manera efectiva a la reducción de las desigualdades, y ha limitado la posibilidad de convertir a la Educación Superior en un factor generador de igualdad. Actualmente, el ingreso al sistema de Educación Superior no responde a una decisión libre del futuro estudiante, sino que, son un sinnúmero de desigualdades, las que condicionan el acceso: clase social, nivel de ingresos, género, pertenencia étnica, condición de discapacidad, desigualdad regional, entre otros (Mora, 2016).

Es de resaltar que estas desigualdades también atraviesan el tránsito por la Educación Superior y se manifiestan con mayor fuerza en la deserción. En Colombia, uno de cada tres estudiantes que ingresa a la Educación Superior, abandona los estudios y no alcanza la graduación efectiva (MEN, 2021), lo que representa una gran pérdida para la sociedad y las familias. La deserción combina factores que se dan en el interior del sistema educativo, así como en los contextos sociales, económicos, familiares, individuales y académicos de los estudiantes. En consecuencia, promover la permanencia y la graduación posibilitando las condiciones físicas, psicológicas, sociales y emocionales, son algunos de los grandes retos que tienen el Estado y las Instituciones de Educación Superior hoy.

Una vez los egresados entran al mercado laboral, los altos niveles de endeudamiento con los que quedan algunos estudiantes al finalizar sus estudios, perpetúan las desigualdades. La situación puede ser más gravosa para egresados de ciertos programas, ciertas Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias (ITTU), pues se ha configurado un imaginario de superioridad otorgado a la formación universitaria sobre la técnica y tecnológica, lo que repercute no solo en las IES, sino también en las condiciones laborales de quienes egresan de uno u otro tipo de formación.

Consciente de esta situación, y respondiendo a las demandas históricas por la educación, una de las grandes apuestas de este Gobierno es avanzar en el acceso a la Educación Superior. En las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, "*Colombia, potencia mundial de la vida*", se plantea una meta de cobertura de Educación Superior del 62 % y el otorgamiento de 500.000 nuevos

cupos para que jóvenes de los territorios y grupos poblacionales excluidos históricamente puedan transitar hacia la Educación Superior.

En el marco de ese objetivo, el Gobierno Nacional, en el Plan Nacional de Desarrollo, propuso una Política de Gratuidad progresiva en la matrícula de pregrado para jóvenes en condiciones de vulnerabilidad; el fortalecimiento financiero de las IES estatales y la reforma integral a la Ley 30 de 1992, con la cual se busca garantizar la Educación Superior como derecho.

La reforma que se materializa en el presente Proyecto de Ley es el resultado de un proceso amplio de discusión, participación y construcción entre los diferentes actores del sector educativo. Si bien aún hay mucho camino por recorrer, esta reforma es un gran paso hacia a la reivindicación tras décadas de movilizaciones, debates y luchas que estudiantes, profesores, profesoras, trabajadores y trabajadoras han llevado a cabo, en pro de fortalecer las Instituciones de Educación Superior estatales, de una Educación Superior accesible y asequible para todos y todas, y al servicio de la Nación, de los territorios y de la transformación que tanto necesita el país.

II. PROCESO PARTICIPATIVO

La formulación del Proyecto de reforma a la Ley 30 de 1992 implicó una doble dinámica. Por un lado, y tal como lo exigió el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, se desarrolló un proceso político participativo con la ciudadanía, las organizaciones, actores y sectores de la Educación Superior con el propósito de formular, con apoyo y coordinación del Ministerio de Educación Nacional, un Proyecto de Ley que reorganizara la Educación Superior desde abajo y lograra sintetizar las ideas, aspiraciones, propuestas y recomendaciones de todos los participantes.

Así, logramos desatar un proceso democrático de diálogos, conversatorios, encuentros y grupos focales, lo más democrático posible, con la presencia de estudiantes, designados de la Presidencia ante los Consejos Superiores, representantes estudiantiles ante los Consejos Superiores, profesores y profesoras, representantes de sindicatos (ASPU, Sintraunicol y Utradec), profesores y profesoras del Consejo Nacional de Acreditación (CNA), profesores y profesoras de universidades públicas, sectores de la sociedad civil democrática, entidades del Estado como Minciencias, Icfes, Icetex, entre otros. Los encuentros más dinámicos y continuos fueron los "Diálogos Permanentes por la Educación Superior", que tuvieron más de 2.000 asistentes y se desarrollaron en Bogotá, Barranquilla, Quibdó, Arauca, Riohacha y Tumaco. Estos Diálogos se unieron a las Asambleas Populares en Cali, Pereira, Amazonas, entre otras.

Otros encuentros significativos en términos de debates constructivos se realizaron con estudiantes de organizaciones como ACEU, FEU, ANJECO, ACREES, FENARES, VEN, CIUDAD EN MOVIMIENTO, JUDEP, FUN COMISIONES, OCE, UNIVERSIDADES UNIDA.

Esta dinámica democrática ha contado con el apoyo y la presencia de la Alta Consejería para las Juventudes, Designados de la Presidencia ante los Consejos Superiores de las IES públicas y representantes de los estudiantes ante los Consejos Superiores. Finalmente, se puede afirmar que este proceso constituye un potente fundamento de legitimidad a la reforma construida.

Con base en la información recopilada durante el proceso participativo, se diseñó una metodología que permitió establecer los cimientos centrales de la

reforma con apoyo de fuentes documentales, fuentes vivas (grupos focales y propuestas orales en los diálogos), y los registros que actores individuales realizaron en la plataforma creada por el MEN para ese fin.

Este acervo documental fue útil para construir una gran base de datos con diversas fuentes a partir de la cual se identificaron las ideas fuerza. La información se sistematizó con el propósito de identificar los ejes centrales emergentes del proceso participativo. Estos ejes identificados sirvieron, en principio, para construir una metodología guía que permitiera orientar la recolección de datos en posteriores reuniones.

Finalmente, la masa de información recopilada y su sistematización permitieron identificar los puntos de consenso y disenso relacionados con las categorías claves sobre los que debía tratar la Reforma. Así entonces, el proceso participativo y los documentos remitidos y construidos por diferentes actores constituyen el fundamento de la propuesta que se presenta al país para su debate y concertación final.

III. EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA

En las últimas décadas, la Educación Superior ha experimentado un proceso de expansión significativo. Entre el 2000 y 2018, la tasa bruta de matriculación en el mundo pasó del 19 % al 38 %, siendo Asia oriental y sudoriental y América Latina y el Caribe (ALC) las que registraron el mayor crecimiento (UNESCO-IESALC, 2020). A diferencia de otras regiones, en donde el aumento se evidenció desde los años 80, en América Latina este fenómeno se aceleró a partir de la década del 2000 (Marquina et. al, 2022), con un aumento en la tasa bruta de matriculación del 29 %, pasando del 23 % en el año 2000, al 52 % en 2018 (UNESCO-IESALC, 2020).

De acuerdo con la UNESCO-IESALC (2020), la expansión de la Educación Superior se ha manifestado, primero, en un incremento en el número de estudiantes que demandan este nivel educativo; segundo, en un mayor interés por conocimientos y experiencias internacionales, y tercero, en una mayor diversidad de programas académicos. Con respecto al primer punto, las inversiones previas en Educación Básica y Secundaria impulsadas por los gobiernos de América Latina y el Caribe posibilitaron que un mayor número de estudiantes finalizaran el nivel secundario y exigieran estudios terciarios (Marquina et. al, 2022).

Ante esta alta demanda, y en un contexto de crecimiento de la clase media y de reformas privatizadoras que estaba experimentando la región a mediados de los años 80, el sector privado tomó fuerza y hoy juega un papel clave en la provisión y expansión de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. Desde 1998, más de 10.000 Programas y 2.300 Instituciones han sido creados en la región y, actualmente, uno de cada dos estudiantes de Educación Superior está matriculado en una institución privada, superando el promedio de los países de la OECD (26 %) (Arias Ortiz, Bornacelly & Elacqua, 2021). Cabe mencionar que, a mediano y largo plazo, se proyecta una estabilización de la demanda, debido a la disminución relativa de la población entre 18 y 24 años en ALC, lo cual representa un reto en términos de la necesidad de asegurar una población cualificada en el futuro, especialmente, en estudios terciarios (Marquina et. al, 2022)

La participación del sector privado en la provisión de Educación Superior en ALC es heterogénea. Mientras en Argentina, Uruguay, Cuba, Venezuela y

Bolivia el 30 % o menos de la matrícula está en el sector privado, esta cifra asciende a más del 70 % en Chile y Brasil, seguidos por Perú, Costa Rica y Colombia con tasas cercanas al 60 % (Arias Ortiz, Bornacelly & Elacqua, 2021; Marquina et. al, 2022).

Ante la dificultad de la oferta pública de cubrir la demanda de Educación Superior, la oferta privada en los países de ALC tendió a desarrollarse bajo las lógicas del mercado, sin mayores controles y, en muchos casos, sin mecanismos de aseguramiento de la calidad. Esta situación dio como resultado una tendencia a reforzar el papel del Estado en los procesos de depuración y acreditación de Programas e Instituciones y promover la mejora institucional continua. En casi toda la región se establecieron agencias para el Aseguramiento de la Calidad y los marcos legales de países como Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, Perú y Uruguay ya han introducido mecanismos sofisticados y estandarizados de gestión de la calidad educativa, uno de los aspectos de mayor transformación en las últimas dos décadas (UNESCO, NU. CEPAL & UNICEF, 2022).

Es de resaltar que la expansión de la Educación Superior en América Latina y el Caribe se ha desarrollado en un contexto de profundas desigualdades. Si bien en las últimas décadas la región ha obtenido importantes logros sociales y económicos, los países de ALC se mantienen entre los más desiguales del mundo: el 50 % más pobre de la población se lleva el 10 % de los ingresos, mientras el 10 % más rico recibe el 55 %. En cuanto a la riqueza, la concentración de esta es mucho mayor: el 10 % más rico acumula el 77 % de la riqueza y el 50 % más pobre solo el 1 % (De La Mata et. al, 2022). Situación que demanda una robusta intervención del Estado para poder “equilibrar la cancha” fundamentalmente para los sectores y territorios en condición de vulnerabilidad.

Buena parte de la explicación de los niveles de riqueza en la región se encuentra en la persistencia de los niveles de educación y resultados laborales concentrados en ciertos sectores regionales y de la población. De allí que la educación sea una de las dimensiones en donde más se manifiestan los inaceptables niveles de desigualdad: quienes nacen en familias con condiciones socioeconómicas desfavorables, enfrentan desventajas estructurales que reducen de manera importante las posibilidades de ascenso social intergeneracional (De La Mata et. al, 2022).

En la región, el incremento en el acceso a la Educación Superior se ha caracterizado por una mayor participación de jóvenes de escasos recursos, debido a políticas asistenciales y transitorias mediante la oferta de becas, apoyos económicos y subsidios necesarios para garantizar el acceso de esta población –sobre todo a la educación privada –, que han sido sostenidas en el tiempo. Pese a ello, en los últimos 20 años en ALC se ha presentado una expansión importante de programas sociales, como las transferencias condicionadas –como Prospera en México, Bolsa Familia en Brasil y Familias en Acción en Colombia – y el acceso a créditos públicos y privados para el acceso a Educación Superior – Icetex en Colombia y Elige Carrera en Chile (Arias Ortiz, Bornacelly & Elacqua, 2021).

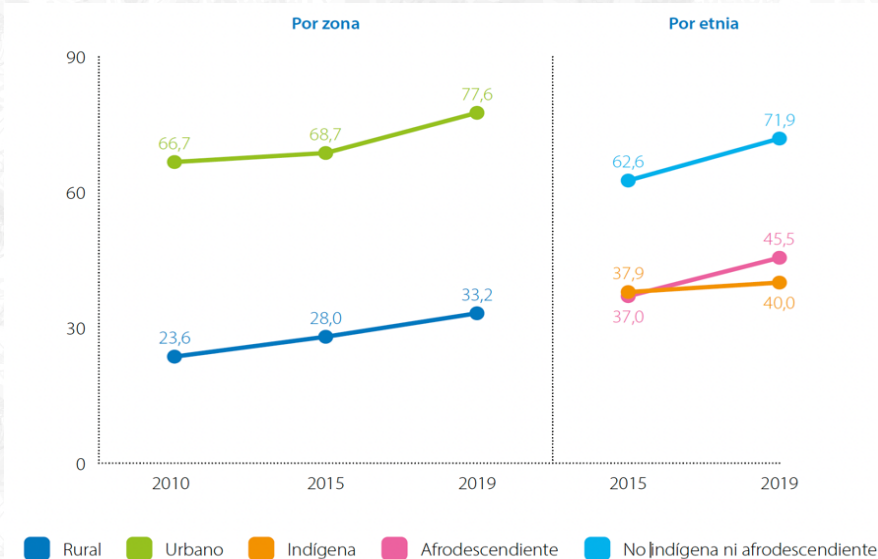
Estos mecanismos de financiación son fundamentales en países como Chile, Brasil y Colombia, en donde los hogares asumen, en una gran proporción, los costos de los estudios terciarios. En América Latina y el Caribe, más del 50 % de la matrícula de la Educación Superior la financian las familias (UNESCO, NU. CEPAL & UNICEF, 2022) y solo el 21 % de los estudiantes cuentan con apoyo financiero o con algún tipo de ayuda de los gobiernos (Arias Ortiz, Bornacelly & Elacqua, 2021).

Las desventajas en el acceso se agudizan según el grupo poblacional al que se pertenece. Aunque en los últimos 20 años se evidencia una participación creciente de las mujeres en la Educación Superior, con un 36,6 % respecto al 25,6 % de los hombres entre 2000 y 2020, aún persisten desigualdades en el acceso en función del género (UNESCO, NU. CEPAL & UNICEF, 2022). Así pues, las carreras asociadas a las Ciencias Sociales y al cuidado, como las de la Salud y la Educación, cuentan con una mayor participación de población femenina, contrario a los programas académicos vinculados a las Tecnologías, Ingenierías e Industria, en donde su presencia sigue siendo minoritaria.

Las poblaciones históricamente excluidas en la región como las rurales, afrodescendientes e indígenas también enfrentan grandes desventajas en materia de acceso. El gráfico 1 evidencia las marcadas diferencias en la tasa bruta de matriculación entre las poblaciones de zonas rurales y urbanas con 44 puntos porcentuales de diferencia respecto a 2019. En el caso de las poblaciones étnicas, las diferencias en la tasa bruta de matriculación a 2019 son del 26 % para la población afrodescendiente y del 32 % para la población indígena, con respecto a la población no étnica. Para las poblaciones indígenas, esta brecha aumentó en un 7 % entre 2015 y 2019 y en un 4 % para las rurales (UNESCO, NU. CEPAL & UNICEF, 2022). Todo lo anterior sugiere la necesidad de desarrollar

políticas de Estado estables y estructurales para garantizar el acceso de los sectores más vulnerables a la Educación Superior, así como poner fin a los sesgos culturales que “orientan” la elección de carreras según género.

Gráfico 1. Tasa bruta de matriculación en Educación Superior por zona y etnia en países de América Latina (%)



Fuente: UNESCO, NU. CEPAL & UNICEF, 2022, p.143.

A la expansión de la Educación Superior en medio de un contexto de grandes desigualdades se suma la crisis medioambiental y el estancamiento económico que venía experimentando la región en los años previos al 2020 y que fue agudizado por la pandemia del COVID-19. Durante este período se restringieron los recursos públicos, se contrajo la matrícula y se incrementaron las dificultades para el pago de los estudios por parte de las familias, lo que afectó tanto a las Instituciones de Educación Superior públicas como privadas.

Si bien la modalidad virtual, impulsada por la crisis de la pandemia, se convirtió en una tendencia que ha permitido la incorporación de estudiantes a los que la presencialidad no les brindaba la oportunidad de acceder a estudios de Educación Superior, se hizo más que evidente la debilidad de la gran mayoría de Instituciones de la región, en materia de infraestructura, conectividad y Docentes preparados en el manejo de herramientas tecnológicas y en el dominio de técnicas pedagógicas para la virtualidad.

De acuerdo con el Banco Mundial (2023), desde el inicio de la pandemia, los estudiantes han perdido alrededor de 1,5 años de aprendizaje, viéndose afectados, en mayor medida, los niños y niñas más vulnerables, quienes pueden perder hasta un 12 % del total de los ingresos que percibirán durante toda su vida. Desafío que deben enfrentar las Instituciones de Educación Superior para permitir un ingreso fluido y exitoso de estas poblaciones estudiantiles a la cultura académica.

Con relación a los jóvenes, la pandemia redujo sus ingresos; contribuyó a una fuerte caída del empleo juvenil que empeoró la transición de esta población al mercado laboral y la continuidad de la formación educativa. Es conocido que esta situación incidió en una disminución en la tasa de inscripción en Educación Superior; incrementó el número de jóvenes que no estudian ni trabajan (“Nini”); afectó la salud mental y deterioró las habilidades socioemocionales de muchos y muchas jóvenes (Schady et. al, 2023).

La masificación de la Educación Superior registrada en la región, ligada a los efectos que trajo consigo la pandemia, ha dejado en evidencia dos grandes desafíos: Por un lado, las inequidades entre estudiantes, las cuales se expresan en casos de deserción, bajo rendimiento académico y dificultades para el desarrollo de las trayectorias educativas, que hacen necesario y urgente la implementación de estrategias que promuevan el bienestar de la comunidad educativa en las Instituciones de Educación Superior y que permitan reducir la brecha entre la matrícula y el egreso, sobre todo, entre los grupos poblacionales más marginados (UNESCO, NU. CEPAL y UNICEF, 2022).

Por otro lado, las grandes brechas sociales y económicas en los países de América Latina demandan indispensables políticas estructurales que posibiliten las condiciones pedagógicas y sociales necesarias para garantizar los aprendizajes, no solo de los jóvenes, sino también de los niños, niñas y adolescentes de la región.

IV. EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA

La Educación Superior cumple un papel estratégico en el proyecto de desarrollo económico, social y político del país. En diferentes escenarios nacionales e internacionales se ha mencionado la importancia de este nivel de formación en el avance y progreso de las personas y sociedades.

En los años recientes, Colombia ha trabajado de manera decidida para crear las condiciones que garanticen a todos los colombianos el ingreso a la educación, particularmente en los niveles de Preescolar, Básica y Media. Esta intención se hizo explícita en la Constitución Política de 1991 en su artículo 67, donde se reconoce que: “la educación 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”. Dicho artículo establece que la educación será obligatoria entre los 5 y 15 años, es decir solamente la Educación Básica.

Ahora bien, frente a la Educación Superior, la Ley 30 de 1992 estableció que este nivel sería accesible a quienes demostraran poseer ciertas capacidades y condiciones, alejándola así del concepto de derecho fundamental y derivando en la reproducción histórica de inequidades en el acceso y permanencia.

Si bien, en términos de cobertura, Colombia se encuentra en el promedio de América Latina y el Caribe, aún estamos por debajo del promedio alcanzado por los países de la OCDE que registran tasas de más del 70 %. Para 2022, el indicador de tasa de cobertura en Educación Superior se ubicó en 54,9 %, lo que da cuenta de un crecimiento significativo de más de veinte puntos porcentuales en los últimos quince años y de cerca de cuarenta puntos porcentuales desde la sanción de la Ley 30 de 1992. Para 1992, la cobertura en Educación Superior alcanzaba una tasa del 15 % y para 2008 del 34 %.

No obstante los esfuerzos ingentes adelantados por el Estado colombiano para fomentar el acceso a la Educación Superior a lo largo de las tres décadas de vigencia de la Ley 30, la realidad del país indica que actualmente muchos jóvenes, más de dos millones entre los 17 años y 21 años, no han tenido la oportunidad de ingresar a la Educación Superior.

El acceso a Educación Superior se ha venido convirtiendo con el paso de los años en una posibilidad real para los jóvenes del país. Alrededor del 60 % de los nuevos estudiantes que ingresan a primer semestre provienen de hogares cuyos ingresos no superan los dos salarios mínimos mensuales y el 56,8 % pertenece a los grupos A – pobreza extrema y B – pobreza moderada del SISBEN 4.

No obstante, las brechas regionales y poblacionales en cobertura persisten y tienden a ampliarse. Para 2022, Departamentos como Vaupés (2,9 %), Vichada (6,3 %), Arauca (6,8 %), Amazonas (8,2 %), Guainía (10,2 %), Putumayo (18,6 %) y La Guajira (20,4 %) presentan porcentajes muy bajos de cobertura, confirmando así las asimetrías regionales.

Para 2018, del total de estudiantes atendidos en Educación Superior, 27.815 registraban pertenecer a grupos étnicos (indígenas, afrocolombianos, comunidades negras, raizales, palenqueros y Rrom); 5.980 declaraban presentar algún tipo de discapacidad y 246.678 eran reconocidos como víctimas del conflicto interno armado. Para 2022, si bien el número de matriculados pertenecientes a poblaciones históricamente excluidas presenta un crecimiento significativo en el reporte, su participación dentro del total de matriculados sigue siendo baja, evidenciando la persistencia de fenómenos que obstaculizan las posibilidades de acceso a la Educación Superior. Para 2022, se reportan 64.013 matriculados pertenecientes a grupos étnicos, 12.949 presentan algún tipo de discapacidad y 306.334 son reconocidos como víctimas.

Las brechas de acceso a Educación Media en algunos territorios del país, se convierten en uno de los factores que afecta el acceso posterior de los jóvenes a la Educación Superior. A nivel nacional, la tasa de cobertura bruta en Educación Media se ubica en el 89,9 % y la tasa de cobertura neta en 48,7 %. En Departamentos como Vichada, Vaupés y Guainía, la tasa de cobertura bruta en Educación Media apenas supera el 40 %.

Otro factor que restringe de manera sustancial el acceso a la Educación Superior en Colombia es la alta concentración de la oferta de Instituciones y Programas en algunas regiones. La carencia de infraestructura física y tecnológica en Educación Media y Superior y la limitada oferta de Programas

académicos pertinentes y de calidad es un común denominador en los territorios rurales y rurales dispersos, en las zonas de frontera y en las zonas de conflicto o postconflicto.

Sumando el aporte de las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas y privadas, en la actualidad se ofertan Programas solamente en 382 municipios del territorio nacional, alrededor del 34 % del total de municipios del país. Se observa, además, que la oferta de Educación Superior se encuentra altamente concentrada en algunos departamentos o ciudades.

En 2022, en Bogotá estaban matriculados el 33,8 % del total de estudiantes, en Antioquia el 12,6 %, en el Valle del Cauca el 7,2%, en Atlántico el 5,6 % y en Santander el 4,9. Es decir, Bogotá y estos cuatro departamentos concentran el 64,1 % del total de jóvenes atendidos en el sistema frente a un 35,9 % en los demás Departamentos del país. La concentración de la oferta en algunas regiones obliga a muchos jóvenes a migrar de sus territorios en búsqueda de oportunidades de acceso; situación que genera desarraigo y pérdida de capital humano.

El sistema de Educación Superior en Colombia está conformado por 301 Instituciones de las cuales, 217 son privadas y 84 son oficiales. De las 84 Instituciones oficiales, 64 están vinculadas presupuestalmente al Sector educación (34 universidades y 30 ITTU). Las demás (20), cuentan con regímenes especiales o se encuentran presupuestalmente vinculadas a otros sectores administrativos.

Según datos del Sistema Nacional de Información de Educación Superior (SNIES) del Ministerio de Educación Nacional (MEN), en 2022 se encontraban matriculados más de 2 millones 460 mil estudiantes, de los cuales, alrededor de 2 millones 280 mil cursaban Programas de Pregrado (Técnicos profesionales, Tecnológicos y Universitarios) y 180 mil cursaban Programas de Posgrado (Especializaciones, Maestrías y Doctorados). Del total de estudiantes de Pregrado, el 57 % es atendido en el sector público y el 43% en el sector privado. El 53 % de estudiantes matriculados son mujeres.

Más del 75 % de los estudiantes de pregrado atendidos en las IES públicas pertenece a los estratos socio económicos 1 y 2, y más del 20 % al estrato 3.

Esto denota que la oferta pública es una gran posibilidad de acceso a la Educación Superior para la población en general, entre otras cosas, debido a su alta presencia regional. Actualmente, se cuenta con oferta pública en 219 municipios de los 33 Departamentos del país.

La tasa de tránsito inmediato a Educación Superior en Colombia se calcula en 39,8 %, es decir, solamente 4 de cada 10 bachilleres ingresan a Educación Superior al año siguiente a su graduación. De un promedio anual de 480 mil estudiantes que cursan grado once en los establecimientos educativos del país, cerca de 290 mil no acceden de forma inmediata a Educación Superior. La situación se agudiza para los jóvenes que provienen de la zona rural donde la tasa se ubica en 23,9 %, frente al 44,8 % para jóvenes que provienen de la zona urbana.

Los bachilleres de los municipios clasificados como intermedios, rurales y rurales dispersos tienen los menores niveles de tránsito inmediato a la Educación Superior. Mientras que en las ciudades, este indicador es del 45,4 %, en municipios intermedios es del 31,3 % y en municipios rurales y rurales dispersos del 26,7 %; situación que conlleva a comprometer todos los esfuerzos en materia de articulación con la Media, mejoramiento de la infraestructura y ampliación de la oferta en estos territorios.

Además del acceso, la permanencia y graduación efectiva son temas fundamentales a los que debe dirigirse la atención de la política pública en Educación Superior. De acuerdo con las últimas mediciones realizadas por el MEN), la tasa de deserción anual o de período se ubica en 8 % en el nivel universitario y en 13,4 % en el nivel de formación técnica y tecnológica. En el caso de las IES públicas, la deserción de período en el nivel universitario se ubicó en 8,2 %, mientras que en las privadas se ubicó en 7,72 %.

Al realizar análisis por cohorte, y partiendo del seguimiento a los estudiantes que han ingresado al sistema de Educación Superior desde 1998, se observa que uno de cada tres estudiantes que ingresa a la Educación Superior abandona sus estudios y no alcanza la graduación efectiva. La tasa de graduación para el nivel universitario (calculada a 14 semestres) se ubica en el 41,2 % y para el nivel de formación técnica y tecnológica (calculada a 9 semestres) se ubica en 35,2 %.

La deserción genera un alto impacto en la construcción de capital humano del país y además genera consecuencias individuales, familiares, institucionales y estatales. El abandono del sistema de Educación Superior por parte de los estudiantes es generado por una combinación de factores que se dan tanto al interior del sistema educativo como en los contextos sociales, económicos, familiares, individuales y académicos y que afectan el entorno de los jóvenes que ingresan a la Educación Superior.

En el caso colombiano, los determinantes de la deserción en Educación Superior se han asociado a las bajas competencias académicas y de capital cultural de los estudiantes, de sus familias y entornos, a las condiciones socioeconómicas de los estudiantes al momento de ingresar a la Educación Superior, y a la escasa orientación socio ocupacional experimentada por el joven al momento de culminar la Educación Media.

Los análisis realizados por el Ministerio de Educación han permitido identificar que en los primeros cuatro semestres se concentra cerca del 75 % del total de desertores de la Educación Superior, situación que pone de manifiesto la necesidad de dar continuidad y fortalecer las políticas, programas y estrategias orientados a fomentar no solo el acceso sino también la permanencia en este nivel educativo.

En cuanto a la pertinencia de la Educación Superior pueden destacarse los siguientes elementos: i) apenas el 70 % de los jóvenes graduados de Programas de Pregrado se vinculan al sector formal de la economía y para el caso de graduados de Programas de Posgrado este porcentaje es superior al 90 %, situación que confirma la relación virtuosa que existe entre los mayores niveles de formación y la mejora en la inserción en el mercado laboral, pero que también da cuenta de la problemática a la que se ven enfrentados los jóvenes del país en la consecución de empleo formal al culminar su proceso de formación de Pregrado.

El desempleo es un fenómeno que afecta en mayor medida a los jóvenes. Mientras la tasa de desempleo en el total nacional se ubica alrededor del 13 %, para los jóvenes entre 15 años y 28 años se ubica por encima del 18 %.

Se identifica una alta concentración de profesionales en programas tradicionales (50 % de los graduados de Educación Superior del último año pertenecen a los núcleos básicos de conocimiento de Administración, Educación, Derecho y Contaduría, generando saturación del mercado en algunas profesiones en específico. A lo anterior se suma el hecho que el sector productivo constantemente identifica un desajuste entre las competencias que forma la Educación Superior y las que son requeridas por el empresariado (brecha de capital humano).

Avanzar hacia el enfoque de derecho en la Educación Superior implica, por supuesto, establecer un nuevo modelo de financiamiento del sistema, garantizar su sostenibilidad y disponer mecanismos que contribuyan al cierre de brechas con enfoque regional y creando las condiciones necesarias para lograr mejoras sustantivas en cuestiones como cobertura, regionalización, permanencia y calidad en la Educación Superior.

El esquema público de financiación de la Educación Superior en Colombia se compone de dos grandes mecanismos, que se concretan mediante la financiación de la oferta y la financiación de la demanda. La financiación de la oferta se configura a través de la transferencia directa de recursos que la Nación hace a las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas para garantizar su operación y financiar sus presupuestos de funcionamiento e inversión.

La financiación de la demanda está asociada a la asignación directa de recursos de la Nación para que los estudiantes puedan financiar los costos asociados a la prestación del servicio. El financiamiento a la demanda cuenta con proyectos diseñados para garantizar el ingreso de los egresados de la Educación Media y la permanencia de los estudiantes en la Educación Superior, a través de subsidios, condonaciones, créditos y fondos en sus diferentes modalidades a través del Icetex.

Desde el financiamiento de la oferta pública de Educación Superior se identifican algunas problemáticas e inequidades que es necesario abordar de cara a la reforma integral de la Ley 30 de 1992. Se destacan, entre otras, la necesidad apremiante de (i) articular e integrar a todo el sistema de Educación Superior público como un conjunto, es decir, a las Universidades y a las Instituciones Técnicas Profesionales, Tecnológicas y Universitarias (ITTU) públicas reconociendo su diversa condición jurídica de creación, sus diversas

condiciones, oferta, esquemas de financiación, cobertura, rol de las entidades territoriales; ii) corregir gradualmente la problemática estructural de financiación de las IES públicas reconociendo la complejidad institucional, las brechas y diferencias regionales y poblacionales, en coherencia con la misionalidad de estas instituciones, promoviendo un sistema público de Educación Superior financieramente estable; iii) avanzar en el mejoramiento de la calidad de la oferta, la pertinencia y los crecimientos de cobertura que la Educación Superior requiere, la composición de ese crecimiento y su costo, entre otros, a través de un esquema financiero eficiente y con crecimientos del gasto acorde a las necesidades.

Frente al financiamiento de la demanda es necesario precisar que, históricamente las familias colombianas han recurrido a mecanismos de financiación de los costos de matrícula y/o sostenimiento para acceder a la Educación Superior. Actualmente, más del 15 % de los estudiantes matriculados en programas de Pregrado son beneficiarios de líneas crediticias del Icetex, comportamiento que permite evidenciar la necesidad de fortalecer los mecanismos que garanticen el acceso y permanencia en la Educación Superior de los jóvenes en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica.

V. MARCO CONSTITUCIONAL, JURISPRUDENCIAL Y NORMATIVO

Antecedentes normativos

El proceso de apertura económica al sistema del libre mercado global que se consolidó en el país implicó el abordaje de la educación como un área estratégica para la internacionalización y la globalización económica. Los organismos multilaterales de crédito y el Tratado de Libre Comercio firmado con Estados Unidos en octubre de 2011 exigieron reformas y marcos jurídicos que permitieran el acceso legal de capital privado local y extranjero en asuntos de Educación pública superior, así como la reestructuración de universidades y Programas educativos para que atendieran las demandas del mercado (Alvarado, 2012).

Es en el marco de esta lógica del capital se produce la reforma de la Ley 30 de 1992 en abril de 2010 durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez. En esta administración se radica, por parte de la ministra de Educación Nacional, Cecilia Vélez, el Proyecto de Ley 238 de 2010 Senado – 277 de 2010 Cámara *"Por la cual se modifica el esquema de financiación de la Educación Superior, definida en la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones"*. Reforma a la que se le pidió tramitar con mensaje de urgencia, pero que fue archivado. No obstante, en agosto de ese mismo año, la ministra Cecilia Vélez radicó el Proyecto de Ley 055 de 2010 Senado *"por la cual se modifica el esquema de financiación de la Educación Superior, definido en la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones"*, iniciativa que fue también archivada.

Esta intención de reformar el régimen financiero de las IES públicas fue retomada en 2011 por el gobierno de Juan Manuel Santos. En octubre de ese año, la ministra de Educación Nacional, María Fernanda Ocampo, radicó el Proyecto de Ley 112 de 2011 Cámara *"Por la cual se organiza el sistema de Educación Superior y se regula la prestación del servicio público de Educación Superior"*.

Esta iniciativa procuró un marco jurídico de apertura comercial al sector privado nacional y extranjero que garantizara un atractivo para los inversionistas en este sector. En este contexto, la comunidad universitaria del país reclamó participación en este proceso de reforma a través del movimiento estudiantil

organizado en la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE). Finalmente, la presión social ejercida con movilizaciones estudiantiles y un fuerte paro nacional universitario, produjo el retiro del Proyecto de Ley que iniciaba su trámite en el Congreso de la República. En octubre de 2013, la MANE presentó las bases fundamentales para una propuesta de Educación Superior, que incluye, entre otros aspectos, la financiación del sistema estatal de Educación Superior.

La Ley 30 de 1992 contiene las disposiciones que regulan el esquema de financiación de la oferta pública (transferencias de recursos de la Nación a las IES públicas) y de la demanda (disposición de recursos a través del Icetex para que estudiantes financien los costos de la prestación del servicio). Este modelo ha generado una crisis en las IES debido a la fórmula de provisión presupuestal desde la Nación a las universidades públicas establecida en los artículos 86 y 87, que define qué instituciones recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacionales y de las entidades territoriales, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993, aportes que el Gobierno Nacional incrementará a partir del sexto año de vigencia de la Ley 30, en un porcentaje no inferior al 30 % del incremento real del Producto Interno Bruto.

Con la intención de atender integralmente las problemáticas alrededor de la Educación Superior en el país, dentro de los postulados de la Ley 2294 de 2023 Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 "*Colombia potencia mundial de la vida*", se encuentra la reforma participativa del Sistema de Educación Superior. En esta se propone incrementar el acceso y el fortalecimiento financiero de las Instituciones de Educación Superior públicas.

El Ministerio de Educación Nacional en línea con los factores de transformación del Sistema de Educación Superior incluidos en las bases del Plan Nacional de Desarrollo, considera a la financiación de las Instituciones de Educación Superior (IES), como un tema central, que garantiza su sostenibilidad y mejoramiento continuo. Junto a lo señalado en el PND, esta reforma responde no sólo a los imperativos históricos de las luchas sociales, sino a la diversidad de voces atendidas en los diálogos permanentes por la Educación Superior en diversos territorios. Las ideas y propuestas del proceso democrático de escucha se organizaron como una valiosa fuente de información histórica que en buena parte hoy se sintetiza en la presente Reforma a la Ley 30 de 1992.

Como respuesta a las necesidades de financiación de las IES públicas, con miras a ampliar la cobertura, se adicionaron en 2023 recursos del Presupuesto General de la Nación así:

- Fortalecimiento de la base presupuestal de todas las IES públicas mediante el incremento de cinco (5,0) puntos porcentuales adicionales al IPC por más de \$216 mil millones.
- Recursos adicionales de inversión por \$300 mil millones destinados a apalancar proyectos de fomento que promuevan el mejoramiento de la calidad.
- Se disponen, además, recursos adicionales provenientes de la Reforma Tributaria para el fortalecimiento de la infraestructura del sector con un enfoque territorial.

En la misma lógica de preocupación por el desfinanciamiento de la Educación Superior, actualmente se encuentra en curso el Proyecto de Ley 054 de 2022 Cámara Acumulado 084 de 2022 Cámara "Por el cual se modifican los Artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 para establecer un nuevo modelo de financiamiento para las Instituciones de Educación Superior públicas de Colombia y se dictan otras disposiciones". Esta iniciativa legislativa aún se encuentra en trámite en Comisión, y es importante identificar el planteamiento de los autores en la exposición de motivos, donde indican que:

"(...) el presente Proyecto de Ley pretende adoptar un grupo de medidas que permitan implementar la gratuidad en los programas de pregrado ofertados en las IES públicas adscritas o vinculadas administrativa y presupuestalmente al sector educación; modificar los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 para fortalecer los presupuestos de las universidades públicas, así como adicionar lo referido al financiamiento de las Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Tecnológicas e Instituciones Universitarias (ITTU) públicas, incluidas aquellas que son establecimientos públicos del orden territorial y cuya norma de creación no vincula a la Nación en su esquema de financiación.

Con este Proyecto de Ley se busca avanzar sobre la base de lo alcanzado en términos de la progresividad en el derecho fundamental a la educación superior, así como atender la problemática de financiación estructural de las IES públicas, para garantizar su sostenibilidad, disponiendo mecanismos

adicionales de financiación que contribuyan al cierre de brechas con enfoque regional y creando las condiciones necesarias para lograr mejoras sustantivas en cuestiones como la cobertura, regionalización, permanencia y calidad en la educación superior.”

Este Proyecto de Ley tiene como uno de sus propósitos centrales garantizar una robusta base presupuestal de las IES estatales que permita un cumplimiento de calidad de sus fines misionales. Pretende modificar, entre otros artículos, el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, para que la fórmula de provisión varíe y los aportes asignados a las universidades públicas se calculen tomando como base el presupuesto asignado a cada universidad ajustado por el Índice de Costos de la Educación Superior (ICES), y en los casos en que este índice sea inferior al Índice de Precios al Consumidor (IPC), el aumento de los aportes del presupuesto se ajuste con base en el IPC.

Antecedentes en la Asamblea Nacional Constituyente

La Educación Superior, así como otros de los tantos derechos que ha reclamado la sociedad colombiana a lo largo de la historia, no encontró asiento en la Constitución de 1886, salvo las menciones que en materia de enseñanza se hicieron en el artículo 41. No debe perderse de vista que fue el Movimiento Estudiantil Universitario, como uno de los actores políticos, sino el principal, el que impulsó el proceso democrático de convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente.

Así mismo, el movimiento de la “Séptima Papeleta”, impulsado esencialmente por estudiantes universitarios, se convirtió en uno de los protagonistas de la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente que derogaría en su totalidad la envejecida Constitución de 1886. El Movimiento Estudiantil logró que, junto a las elecciones congresionales de 1990, se consultara sobre convocar a una Asamblea Nacional Constituyente, lo cual desembocó en que, para las elecciones presidenciales del mismo año, se aprobó con más del 86 % de los electores, la referida Asamblea.

Por cuenta de lo anterior, en las discusiones que se dieron al interior de la Asamblea Nacional Constituyente, se debatió lo relativo al derecho a la educación. Se retomaron algunas de las alocuciones que quedaron consignadas en las Gacetas de la Asamblea y se encontró lo siguiente:

Gacetas Asamblea Nacional Constituyente

No. Gaceta	Informe -Ponencia	Disposiciones en materia de educación
018	Exposición general de los Constituyentes en la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente del 15 de febrero de 1991	<p>“Esta Asamblea Constituyente debe responder a las expectativas y esperanzas de la juventud colombiana. Para ello es necesario abrir las puertas democráticas al sistema de Educación Superior con la plena autonomía universitaria, con la consagración de los derechos al estudio y la recreación, contribuyendo a su vez a crear mecanismos de participación juvenil en las decisiones estatales.</p> <p>También nuestro proyecto se ocupa en la universidad, Institución que no obstante su importancia vital para la sociedad, ni siquiera merece una mención en la constitución actual. Al respecto, proponemos, constitucionalizar la autonomía académica ya administrativa de las Instituciones de Educación Superior”.</p>
021	Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia N° 31 A 46	Los establecimientos de Educación Superior tendrán derecho a regirse por estatutos y técnicas; y salvaguardará el patrimonio cultural, del paisaje, y el artístico e histórico de la Nación.
022	Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia N° 47 a 62	El reconocimiento y protección a la autonomía de las universidades e Instituciones de Educación Superior. La elección de sus directivas y sus estatutos serán democráticos en los términos de la ley.
026	Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia N° 127 a 131	El Estado reconocerá y protegerá la autonomía de las universidades e Instituciones de Educación Superior.
027	Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política	La Ley creará el sistema nacional de educación superior, constituido por todas las instituciones educativas públicas y

	de Colombia N° 111 a 115	privadas, con participación de representantes elegidos por todos los estamentos en sus organismos de decisión. En su dirección y orientación predominará la universidad pública.
029	Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia N° 119 a 123	La Educación Superior estará a cargo fundamentalmente de la Nación.
034	Propuestas de organizaciones no gubernamentales	La universidad pública es institución del Estado. Su sostenimiento puede estar totalmente a su cargo, generando así gratuidad plena para el estudiante, o parcialmente, si se acoge el camino de establecer cierta responsabilidad onerosa para algunos de sus beneficios.
041	Ordenamiento territorial	Que las universidades son competencia de las regiones, que la educación es competencia exclusivamente de la Nación.
043	Proyecto de articulado sobre municipios	Coordinar las acciones estatales que sean de interés regional, relacionadas con el manejo del control ambiental y los recursos hídricos; la administración y funcionamiento de la red vial y de los puertos: el turismo, el fomento agropecuario y la Educación Superior.
044	La planeación y las entidades territoriales	Coordinar las acciones estatales que sean de interés regional, relacionadas con el manejo del control ambiental y los recursos hídricos; la administración y funcionamiento de la red vial y de los puertos: el turismo, el fomento agropecuario y la Educación Superior
076	Proyecto de Acto Constituyente de Vigencia Inmediata <ul style="list-style-type: none"> ✓ Designatura - vicepresidencia ✓ Actas de Comisión 	Es responsabilidad del Estado, a través de los organismos competentes reglamentar, e impulsar el desarrollo de la Educación Superior privada, padres de familia y educandos.

	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Normas de excepción 	
082	<p>Origen de la Corte Constitucional</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Rebaja de penas ✓ Propiedad ✓ Propuesta de Transición Política ✓ Carta de Derechos, Deberes, Garantías y Libertades 	<p>La ley establecerá mecanismos como el subsidio, la beca y el crédito educativo, entre otros, que permitan a todas las personas sin discriminación alguna, el acceso a Educación Superior.</p>
109	<p>Artículos de la Constitución Política de Colombia aprobados en primer debate.</p>	<p>ART 1. Derecho a la educación</p>
114	<p>Constitución 1991 ¡Cumplimos!</p>	<p>Artículo 69. 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 las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la Educación Superior</p>
128	<p>Acta de Sesión plenaria</p>	<p>La ley establecerá mecanismos como el subsidio, la beca y el crédito educativo entre otros, que permitan a todas las personas sin discriminación alguna, el acceso a Educación Superior.</p>
129	<p>Acta de Sesión plenaria</p>	<p>La ley establecerá mecanismos que permitan a todas las personas sin discriminación alguna, el acceso a Educación Superior.</p>

133	Actas de Comisión	El Estado diseñará las políticas de Educación Superior y fomentará la investigación a través del sistema de universidades públicas.
142	Actas de Sesión plenaria	El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la Educación Superior. El Estado facilitará auxilios económicos a las personas de bajos recursos para facilitar su acceso a la Educación Superior.

La Educación Superior en la Constitución de 1991

Con fundamento en los antecedentes previamente acotados, la Constitución de 1991 le dio rango constitucional a la educación y consignó especialmente en el Artículo 67, lo siguiente:

“Artículo 67. La educación 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.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

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; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.”

Sobre las premisas consignadas en el Artículo transcrito se cimienta el Sistema Educativo colombiano. A partir de este postulado, se ha desarrollado la normativa aplicable a cada una de las instancias públicas y privadas relacionadas con el funcionamiento del Sector Educación. En el caso específico de la Educación Superior, encontramos que la Constitución Nacional expresamente prevé la garantía del principio de la “autonomía universitaria” en cabeza de las universidades. El inciso final de este Artículo indica:

“El Estado facilitará los mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”.

Una interpretación sistemática de estos artículos nos permite concluir: (i) que la educación es un derecho de la persona, y (ii) el Estado debe facilitar los mecanismos financieros para el acceso de todas las personas a la Educación Superior.

Otros artículos de la Constitución Política también hacen referencia a la educación como derecho, tal es el caso del Artículo 27, que define la libertad de enseñanza, aprendizaje y cátedra, y se complementa con el contenido de los Artículos 70 y 71, en donde se exige que en los planes de gobierno se incluyan lo pertinente frente a la investigación científica, la cultura y la creación artística (Wasserman, 2020).

Ahora bien, en lo que respecta al primer punto, uno de los más cruciales para el Proyecto de Ley que se somete a consideración del Congreso de la República, es el que se refiere a la noción de la educación como derecho. Siguiendo los planteamientos de Wasserman, inicialmente se podría entender que la expresión consignada en el Artículo 67: “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene un función social” (subrayado fuera del texto), podría parecer contradictoria. Sin embargo, este autor expresa:

“Otro artículo (el 67) define la educación como un derecho de la persona y un servicio público con función social. Pudo haber una cierta ambigüedad entre la definición de la educación como derecho y servicio, pero cualquier duda ha sido aclarada por la Corte Constitucional que enfatizó su calidad de derecho”.

A todo este andamiaje constitucional, se suman más concordancias insertas en la Carta Política que guardan relación con el derecho a la educación, verbigracia el preámbulo y los artículos 1, 2, 13, 22, 41, 42, 44, 45, 52, 53, 54, 64, 68, 69, 70, 71, 72, 79, 93, 94, 150 (numeral 8), 189 (numeral 21), 214 (numeral 2), 334, 356, 365, 366, 367.

Condensando estas claridades que emanan directamente del texto de la Constitución, se procede ahora a argumentar la necesidad de modificar la ley que reglamenta la organización del servicio público de la Educación Superior, esto es, la Ley 30 de 1992, la cual debe ser objeto de una reforma estructural que le apunte, entre otros aspectos, a atribuirle a la Educación Superior la calidad de un verdadero derecho, un derecho fundamental.

Para tales efectos, se hace referencia al contexto que rodeó la expedición de la Ley 30 de 1992 descendiendo también en la normativa relacionada que se expidió con posterioridad para luego sustentar con argumentos jurisprudenciales la necesidad de la reforma que se plantea.

Contexto de la Ley 30 de 1992

La historia de las reformas educativas en Colombia es un recorrido significativo que permite comprender la evolución del sistema educativo del país y su impacto en la sociedad. Desde la Independencia de Colombia en 1819 hasta la actualidad, se han llevado a cabo diversas transformaciones con el objetivo de mejorar la calidad, la equidad y el acceso a la educación para todos los ciudadanos.

Algunas de esas primeras reformas fueron las siguientes:

Principio	Descripción
1. Surgimiento de la instrucción pública.	En un contexto de dispersión política, reforzado por el proceso de emancipación, la instrucción pública requería de un centro espacial. Ese lugar

<p>Reformas de Santander, 1819- 1841</p>	<p>fue Santa Fe de Bogotá, la capital, que operaba como centro hegemónico e instancia de resolución de conflictos, donde se concentra la institucionalidad instruccionalista a nivel del saber representado en escuelas, colegios, universidades, jardines botánicos y observatorio astronómico. La instrucción pública tuvo como elementos predominantes un Estado interventor, es decir, reglamentador de la moral, de la verdad dentro de la Nación y del magisterio de la Iglesia, institución siempre dispuesta a inspeccionar al acontecer educativo. Además de la educación pública, el poder ejecutivo también autorizó a algunos particulares para abrir sus propias instituciones.</p>
<p>2. Universidades, colegios provinciales y escuelas en la Reforma de Ospina 1842-1848</p>	<p>Durante el gobierno de Pedro Alcántara Herrán (1841-1845), se dio un cambio drástico en la dirección de la educación. Sobresalieron dos decretos: orgánico de las universidades en 1842 y el de la educación primaria de 1844, ambos firmados por Mariano Ospina Rodríguez, secretario del interior en el periodo de Herrán. El plan de Ospina rompió de manera radical con el de Santander por la crisis en la que se había sumido la educación, sobre todo, en lo concerniente a las cátedras universitarias. La Reforma Ospina atraviesa dos periodos presidenciales, el de Herrán y el de Tomás Cipriano de Mosquera (1845-1849).</p>
<p>3. La libertad de enseñanza y la municipalización de la Escuela Primaria 1848-1868</p>	<p>Al iniciarse la década de los cincuenta, el gobierno liberal de José Hilario López (1849-1853) emprendió una serie de reformas que plasmaron el esfuerzo de los líderes políticos por insertar la naciente República en una verdadera democracia. Ley de libertad de Enseñanza, el Congreso autorizó por primera vez a todos los colegios provinciales o particulares el otorgamiento de grados académicos con el mismo valor de los conferidos en las universidades. Pero no solo fue la abolición de las universidades lo alcanzado por la ley de 1850 sobre la Instrucción Pública. En el nivel de la educación privada, las reformas de</p>

	<p>1850 facilitaron el surgimiento de diversos establecimientos y convirtieron a la educación en una empresa de libre competencia.</p>
<p>4. La Reforma Instruccionalista del Gobierno Radical 1868-1886</p>	<p>El movimiento de reorganización del sistema educativo colombiano conocido como: La Reforma Instruccionalista de 1870, llevado a cabo en buena parte por una fracción política liberal conocida como el Olimpo Radical o los Radicales, considerada por los historiadores como la edad de oro de la educación colombiana, pero al mismo tiempo como un fracaso. En 1886 fue derogado el Decreto Orgánico de la Instrucción Primaria de 1870. El esfuerzo nacional era por universalizar la instrucción popular primaria obligatoria, gratuita y laica; y tratar de alcanzar un cubrimiento estadístico para los niños y niñas colombianas, urbanos y rurales entre 5 y 15 años de edad, al igual que la dignificación y profesionalización del oficio de maestro y la organización de la enseñanza normalista.</p>
<p>5. La Reforma de Núñez 1886-1892</p>	<p>El plan Núñez, también conocido como de la Regeneración recibe su denominación debido a la fuerte presencia de Rafael Núñez, presidente de Colombia en varios periodos de la década de 1880 y 1888. Se dio la vuelta a un sistema nacional de educación, a través de la centralización del sistema educativo, empezando por la Escuela Primaria. La consigna era tener una sola escuela supervisada por el Gobierno a través del Ministerio de Instrucción. Se dio la recatolización del sistema educativo con el Artículo 41 de la Constitución de 1886 y se consolidó en los Artículos 12 y 13 del Concordato de 1887.</p>
<p>6. El Plan Zerda 1892-1902</p>	<p>Buscaba trazar normas de organización nacional para la enseñanza e imponer un sistema de educación nacionalmente unificado hasta donde fuera posible como de manera explícita lo reconocía el propio plan. La naturaleza y las características de la escuela de todos los niveles no fueron tocadas en los fundamental. El Plan Zerda no rompe la continuidad ideológica del Plan Núñez o de la Regeneración, tampoco produce</p>

	fracturas en su arquitectura financiera y administrativa. Atraviesa las adversidades de la Guerra Civil de 1895 y la Guerra de los Mil días de 1899 a 1902. El Plan contribuyó al desarrollo de las propuestas congregacionales y en especial que las de los Hermanos de La Salle se pudieran aplicar en la Escuela.
--	--

Elaboración propia con información recabada de Zuluaga y Ossenbach (2004)

Antes de la expedición de la Ley 30 de 1992 *"Por la cual se organiza el servicio público de Educación Superior"* rigió el Decreto-Ley 80 de 1980, expedido por el gobierno de Julio Cesar Turbay Ayala. El contenido de esta norma se encontraba anclado al panorama de país imperante en la época. Producto de los cambios de alto impacto que se dieron con la llegada de los años 90 y, por supuesto, con la expedición de la Constitución Política de 1991, las disposiciones de esa norma no se correspondían con el nuevo escenario. Por tanto, la iniciativa legislativa que se convertiría en la Ley 30 de 1992 surgió como una necesidad de acompasar el andamiaje regulatorio de la Educación Superior con la nueva realidad de país.

Dentro de lo que fue el trámite en el Congreso de la República de lo que hoy es la Ley 30 de 1992 *"Por la cual se organiza el servicio público de Educación Superior"* participó, como uno de sus ponentes, el exrector de la Universidad Nacional, Ricardo Mosquera Mesa, para entonces Senador de la República (1991-1994), Ley que derogaría, en todas sus partes, el Decreto-Ley 80 de 1980. No debe perderse de vista que la referida Ley se expidió dos (2) años antes de la Ley 115 de 1994 *"Por la cual se expide la Ley General de Educación"*. Esta última, desde su Artículo 1 hace la salvedad de que "La Educación Superior es regulada por la ley especial, excepto lo dispuesto en la presente ley".

Como su epígrafe lo indica, el objetivo de la Ley 30 de 1992 es organizar **el servicio público** de Educación Superior. Desde allí, se encuentran las primeras limitaciones contenidas en esta Ley que imponen barreras a que la Educación Superior sea considerada como un derecho fundamental. Los Artículos 2 y 5 así lo evidencian:

"Artículo 2º La Educación Superior es un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado.

Artículo 5º La Educación Superior será accesible a quienes demuestren poseer las capacidades requeridas y cumplan con las condiciones académicas exigidas en cada caso.” (subrayado por fuera del texto original).

Sobre lo referente al texto que se viene siguiendo: *La educación en Colombia*, se llama la atención sobre lo referente, así:

“Un capítulo aparte merece la Educación Superior. En realidad, la ley que la reglamentó (Ley 30 de 1992) fue expedida dos años antes que la Ley General de Educación. En ella, se define la educación como un “servicio público cultural”, inherente a la finalidad del Estado. Pero, diferentemente a la Educación Básica, no dice que sea un derecho. Hay jurisprudencias posteriores que señalan que sí posee ese carácter especial, pero ni la Constitución ni la Ley lo afirman contundentemente”.

Lo anterior fuerza a concluir que, si se piensa en una reforma integral del sistema educativo, el primer aspecto a modificar es el concepto que legalmente se estableció para la educación.

VI. CONSIDERACIONES DE ORDEN FISCAL

La Ley 819 de 2003 en su Artículo 7 establece:

ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, 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. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

La Corte Constitucional en Sentencia C-911 de 2007 señala que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa. La precitada sentencia retoma lo establecido por la misma Corte en la Sentencia C-502 de 2007 al referirse al hecho de que:

(...) la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al

Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda (...)

En virtud de lo anterior, a continuación, se presenta una estimación del gasto adicional que se generaría con la Reforma Integral a la Ley 30 de 1992 desarrollada en el presente documento, así como la fuente de financiación que podría disponerse para cubrir este gasto vía aumento de ingresos.

El gasto adicional está dado en mayor cuantía por la modificación al esquema de transferencias que la Nación realiza a las Instituciones de Educación Superior públicas, que en la iniciativa presentada por el Gobierno Nacional se encuentra incorporada en los Artículos 86, 86-A y 87 y que recoge, entre otros, los siguientes elementos:

- i. Se propone el Índice de Costos de la Educación Superior (ICES) estimado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), como factor de indexación de las transferencias ordinarias en reemplazo del Índice de Precios al Consumidor (IPC). El ICES es un Índice que recoge de mejor manera la variación de los costos asociados a la prestación del servicio en las IES
- ii. La iniciativa posibilita la incorporación de recursos adicionales de funcionamiento, dirigidos a: a) fortalecer las bases presupuestales de las IES estatales para seguir avanzando en el cierre de brechas derivado de la problemática estructural de financiación del sector; b) avanzar en la implementación de acuerdos de formalización laboral de plantas profesoras y administrativas; c) reconocimiento de la brecha histórica del diferencial del crecimiento real de los salarios de los profesores; d) fomentar el acceso de nuevos estudiantes al sistema de Educación Superior, en atención a la meta establecida en el Plan Nacional de

Desarrollo “Colombia potencia mundial de la vida” para vincular a 500.000 jóvenes adicionales entre 2023 y 2026; e) financiar estrategias para fomentar la permanencia y graduación de los estudiantes.

- iii. La propuesta define un mecanismo estructural de financiación dirigido a las ITTU estatales, que permite avanzar en la idea de superar la brecha histórica en la asignación de recursos del Presupuesto General de la Nación y definir una línea de base para la estimación de la base presupuestal para estas Instituciones.
- iv. La iniciativa faculta a la Nación para disponer recursos adicionales de inversión para el fortalecimiento de las IES estatales, fomentar el acceso, permanencia y graduación de los estudiantes y el mejoramiento integral de la calidad.
- v. La propuesta busca incrementar la partida presupuestal dispuesta en el marco del Artículo 87 para disponer recursos adicionales para funcionamiento de las universidades estatales.

En consecuencia, si la Reforma al actual esquema de transferencias a las IES estatales entrara en vigor a partir de 2024, el impacto fiscal estimado para el período de gobierno (tres años) estaría por el orden de \$5,8 billones adicionales para funcionamiento, incluyendo indexación. Alrededor del 40 % de estos recursos \$2,4 billones estarían destinados a financiar el Programa de ampliación de cobertura recientemente lanzado por el Gobierno Nacional “Universidad en tu Territorio – Educación Superior de calidad para la libertad y la dignidad”. Los recursos restantes permitirían avanzar gradualmente en planes de formalización laboral y reducir el impacto del desequilibrio financiero histórico.

De igual manera, se estiman recursos adicionales para inversión en el período 2023 – 2026, que no constituirían base presupuestal, de alrededor de \$1 billón. En total, se calcula que la Reforma al esquema de transferencias a las IES estatales supondría un impacto fiscal total de cerca de \$6,8 billones entre 2024 y 2026.

El gasto adicional estaría apalancado en los mayores ingresos que se derivan del recaudo de la Reforma Tributaria y que impactarían positivamente el Presupuesto General de la Nación. En un horizonte de mediano plazo (alrededor

de una década), se estima que el impacto fiscal de la Reforma podría suponer recursos adicionales por más de \$33 billones.

Tabla 1. Impacto fiscal de la Reforma al esquema de transferencias a las IES estatales (Cifras en millones de pesos)

Concepto	2024	2025	2026
Art. 86 (Func. + Inv.)	\$617.017 M	\$1.520.003 M	\$2.759.296 M
Art.87	\$76.929 M	\$76.929 M	\$76.929 M
ITTU	\$152.144 M	\$208.499 M	\$279.984 M
Proyectos inversión	\$300.000 M	\$350.000 M	\$350.000 M
Total	\$1.146.090 M	\$2.155.430 M	\$3.466.209 M

Es importante indicar que, con el fin de controlar el crecimiento de los costos de las IES estatales, la reforma al esquema de transferencias implicará una revisión detallada de los elementos y aspectos que los determinan. En ese sentido, desde el Gobierno Nacional se avanzará, por ejemplo, en una propuesta que permita modificar el régimen salarial y prestacional docente establecido en el Decreto 1279 de 2022.

Ese proceso debe ser consensuado con los diferentes grupos de interés del sector y la propuesta debe estar orientada a fortalecer las plantas profesoras, establecer topes salariales que permitan controlar el crecimiento de los costos salariales, así como a dignificar la profesión docente.

VII. APORTES DEL PROYECTO DE LEY

La educación no solo es un importante factor de desarrollo, sino un dispositivo cultural para generar las condiciones que promuevan la felicidad de sujetos virtuosos socialmente, un proceso que permite vivir una vida digna. Una educación no solo centrada en el individuo, sino que ahonde el encuentro ético con los, les y las otras. En sociedades profundamente desiguales, el Estado debe constituirse en el garante del acceso, la permanencia y la graduación exitosa y con calidad de las y los colombianos, fundamentalmente con los sectores juveniles y territoriales más desprotegidos. Una educación conectada con un mundo globalizado y de profundas transformaciones digitales, tecnológicas y de inteligencia artificial, una educación que comprenda y actúe frente a las amenazas a la vida por los efectos ambientales del modelo económico mundial.

La concepción y prácticas institucionales generadas por la actual Ley 30 de 1992 han creado una deuda histórica de la Educación Superior con la Nación y los territorios. Ha promovido de manera sistemática la exclusión de amplios sectores vulnerables como resultado de la desfinanciación que configuró una práctica de educación que la dejó indefensa ante las lógicas del mercado.

Esta Reforma, se propone cerrar las brechas de desigualdad social y territorial en amplios sectores de la población, pese a que en los últimos años en América Latina y el Caribe se ha expandido el acceso a la Educación Superior, este avance se ha dado en un contexto de incremento sostenido de desigualdad social y económica, agudizado por la pandemia del COVID-19.

Estas inequidades se manifiestan en falta de integración de las comunidades educativas, deserción y dificultades para el desarrollo de las trayectorias educativas. En ese sentido, los gobiernos, en conjunto con las IES, no solo tienen el reto de promover estrategias que garanticen el acceso, la permanencia y el egreso de los y las estudiantes, sino también de implementar políticas estructurales que posibiliten las condiciones pedagógicas y sociales necesarias para garantizar los aprendizajes, sobre todo, en aquellas poblaciones históricamente excluidas.

La Educación Superior en el país ha construido un imaginario colectivo que jerarquizó la diversidad de conocimientos y saberes con base en un criterio de

ciencia, que “devaluó” conocimientos y saberes no fundamentados en el método científico. De igual manera, y por la perspectiva positivista, desarticuló el sistema de Educación Superior, y desalojó los vínculos de solidaridad, cooperación y ayuda mutua entre ellas, que permitieran la constitución de un sistema de calidad y al servicio de la sociedad.

La competencia en un mercado del conocimiento llevó, en no pocas ocasiones, a la oferta de Programas, extensiones e investigaciones, en muchas ocasiones sin pertinencia con intereses centrados en pocos actores, con lo que se ha disminuido la contribución a la solución de los grandes problemas de la Nación y los territorios. De tal manera que se trata de garantizar que las IES se pongan a tono con la ciencia, los desarrollos técnicos y tecnológicos, la innovación, el sentido humanista, la cultura y saberes, propios de la sociedad del conocimiento, en el marco de la globalización, pero puestos al servicio de la Nación y los territorios.

Las nuevas fuentes de financiación deben permitir que las IES extiendan las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), propias de la sociedad del conocimiento, a la sociedad. Es la gran oportunidad para transformar de manera positiva los procesos misionales de las IES.

Sin duda alguna, la pandemia dejó en evidencia los retos que la gran mayoría de IES tienen en materia de infraestructura y conectividad y la urgente demanda de Docentes preparados en el manejo de herramientas tecnológicas con dominio pedagógico para la virtualidad.

Para enfrentar este desafío, es necesario un trabajo interinstitucional entre el Ministerio de Educación Nacional (MEN), el Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (MinTIC) y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias). El imperativo de la conectividad es fundamental para hacer ingresar a la Educación Superior de Colombia al mundo globalizado con una perspectiva situada.

Las IES tienen el desafío de formar ciudadanos para el mundo y para los territorios, con habilidades para transitar entre lo local y lo global y para generar conocimientos que permitan propiciar los cambios que demanda la sociedad.

Así entonces, la enseñanza debe propender para que los y las estudiantes mantengan contacto con las diversas problemáticas sociales, ambientales, económicas y culturales que afectan sus contextos y que incluso los superan. Esto permitirá formar sujetos históricos empáticos, con vocación de servicio y de cambio con campo de acción en sus territorios y fuera de ellos.

La política de financiación establecida en la Ley 30 de 1992 condujo a una desfinanciación de las IES, pues estas reciben una base de recursos con una fórmula atada al IPC que la hace siempre menor frente al incremento anual del salario mínimo, que es uno de los factores de costos por salarios y prestaciones de Docentes y administrativos.

De esta manera, la actual financiación no responde a las nuevas complejidades de las IES, en términos de crecimiento en el número de estudiantes, el número y calidad de programas, el crecimiento en la infraestructura, la diversidad y número de investigaciones y publicaciones, entre otras de sus dinámicas misionales.

Así, se trata de una reforma integral que, al considerar las diversas variables, pueda garantizar el cumplimiento exitoso de los fines misionales mediante la sostenibilidad y robustecimiento de la base presupuestal. Pues, sin una base financiera sólida, las IES se ven obligadas a “vender sus servicios” al mejor postor para poder incrementar los ingresos, y tal vez, con ello doblegan la prioridad de contribuir al desarrollo de la Nación y los territorios en sus dinámicas de formación, investigación y extensión.

Por tanto, se trata de recuperar su contribución a la democratización del conocimiento con sentido social para que aporten de manera clara a la solución de los problemas de la sociedad contemporánea y al desarrollo sustentable en el marco de la globalización. Este desafío se ha agudizado en las últimas dos décadas por el incremento en la demanda de Educación Superior y el estancamiento económico que ha experimentado la región y que ha implicado restricciones presupuestarias que afectan principalmente a las Instituciones de Educación Superior públicas.

La autonomía se ha venido diluyendo como efecto de la desfinanciación de la IES, pues las ha hecho frágiles ante la presión de sectores políticos y

económicos. La Reforma es urgente porque requiere garantizar la autonomía y soberanía de las IES estatales, las cuales deben responder a los intereses de la Nación y de los territorios y no a los intereses de los sectores económicos, políticos o de orden ideológico.

Es importante corregir la emergencia de autoritarismos, centralización de la toma de decisiones y corrupción en las dinámicas administrativas, manejo de los recursos y actividades académicas. Además de la inequitativa presencia de los actores externos en lugares de decisión de las IES, frente a la presencia de los actores internos de las mismas.

El modelo actual produce importantes niveles de deserción e infelicidad de quienes hacen parte de las comunidades integradas al Sistema de Educación Superior. En consecuencia, el bienestar debe constituirse en una política nacional y no en un conjunto de actividades residuales y debe responder a las necesidades de la comunidad. Requiere una mayor financiación (5 %) que le permita formular programas nacionales que impacten de manera importante la integración fluida de los estudiantes a la cultura académica de las IES, que responda a la violación de los derechos humanos, a las prácticas patriarcales, al sexismo, el machismo, las prácticas racistas y clasismo.

De tal manera que esta Reforma, con un sentido profundamente democrático, se propone establecer alternativas estructurales que permitan cambios significativos en la organización de la Educación Superior en Colombia, a partir de las propuestas y aspiraciones de muchos de los actores del sector de la Educación Superior.

Esta Reforma es producto de la participación de muchos sectores en asambleas, diálogos, conversaciones, encuentros y juntanzas de quienes están interesados en una profundización de la democracia en el campus y en la sociedad. Una Reforma que permita poner el conocimiento al alcance de los sectores y territorios más vulnerables de la Nación y que permita avanzar en la tasa de cobertura de la Educación Superior con calidad y mayor felicidad.

Se presentan aquí las propuestas de reforma institucional de la Educación Superior, las coordinadas y ejes centrales:

Los cambios propuestos están fuertemente guiados con fines que conciben a la educación como derecho fundamental, integral, humanista, incluyente, antirracista, intercultural, con sentido ético y colectivo, que tenga como norte la felicidad del estudiante en tanto formación virtuosa fundada en la justicia social.

En primer lugar, se quiere una educación que se inscribe en una concepción y práctica democrática. Una educación en la que el Estado sea el garante de la construcción de una ciudadanía democrática en el marco de un país diverso, pluriétnico, que fomente, defienda y construya una educación con equidad, desarrollo sostenible, justicia social, intercultural, con creencias y prácticas diversas, con sentidos de construcción del saber y el conocimiento fundamentado en epistemologías distintas y dispares; con cosmogonías, códigos y maneras de aprender diferenciadas, que deberán ser integradas en un propósito de Nación situada y en articulación con los territorios profundos.

En este sentido, la educación se constituye en un derecho fundamental que garantice el acceso a la Educación Superior de los sectores y regiones vulnerables. Una educación como derecho puede reducir las brechas de desigualdad en un doble sentido: que integre a las y los jóvenes vulnerables (con criterios socioeconómicos, equidad territorial, consideraciones étnicas, de género, y discapacidad), y a los territorios históricamente abandonados (regiones, culturas, etnias, municipios PDT y ruralidad dispersa).

Una Educación Superior que reconozca como válidos y legítimos, la construcción del conocimiento científico, tecnológico fundamentado, humanista, cultural, y de saberes tradicionales y de conocimientos y formas de capital con los que las personas ingresan al mundo académico.

En segundo lugar, se propone la institucionalización de la Educación Superior como derecho fundamental. De tal manera que permita el acceso a la Educación Superior de los jóvenes aplicando criterios de vulnerabilidad socioeconómica, equidad territorial y poblacional. Una educación que garantice la dignidad humana para el goce de los otros derechos.

En tercer lugar, la Educación Superior deberá constituir un sistema, que integre de manera articulada y con equidad, las otras formas de Educación Superior (técnica, tecnológica, indígena, formación pedagógica de las Escuelas Normales, y militares).

En cuarto lugar, se propone que las Instituciones de Educación Superior consideren sus funciones misionales con criterios de pertinencia y calidad al servicio de la Nación y de los territorios.

La educación deberá ser de calidad con base en el fomento científico, desarrollo tecnológico, humanístico, pedagógico, cultural, de saberes e infraestructura.

Las IES universitarias, en el marco de una sociedad del conocimiento, deben servir a la Nación, las regiones y los territorios. La calidad en la educación como propósito es posible en la medida que se piense y desarrolle como un sistema integrado con base en enfoques diferenciados e interculturales con efectos en las formas de aprender con sentido situado.

Una educación de calidad reconoce la necesidad del desarrollo, financiación y reconocimiento de la formación técnica y tecnológica (ITTU) y a las IES indígenas, con sus propias especificidades, fomenta y promueve el vínculo de las IES con la sociedad cooperante en el que la investigación se pone al servicio de la comunidad y se integra, de manera fraterna, con los saberes ancestrales. Unas IES que reconocen que la calidad está fuertemente relacionada con los procesos de gobierno democrático interno.

En quinto lugar, la Reforma se propone reivindicar a las IES y a sus comunidades mediante una razonable y estable política de financiamiento que permita el cumplimiento de las misionalidades (docencia, extensión e investigación), cambiando la referencia del IPC al ICES para el robustecer la base presupuestal.

Se propone una financiación sostenible que permita un vínculo con sentido virtuoso para solucionar problemas de la sociedad y las comunidades. Una financiación que responda a la complejidad construida durante más de treinta

años en términos de más estudiantes, ampliación de infraestructura, crecimiento en el número de Docentes, aumento diversificado de investigaciones y publicaciones, creciente compromiso de vínculo con la sociedad, entre otros.

Lo anterior en el marco de un sistema de financiación que mantiene “congelados” los recursos desde hace un poco más de treinta años, desconociéndose con ello los notables aumentos en cobertura, el incremento de sus compromisos académicos, investigativos y de extensión, sus necesidades en materia de renovación y sostenimiento de la infraestructura física y tecnológica, y las demandas salariales y laborales de sus Docentes y cuadros administrativos.

De esta manera, los aportes del gobierno a las IES públicas pasaron de representar el equivalente al 0,5 % del Producto Interno Bruto (PIB) en 2002 al 0,4 % del PIB en 2019. Esto en un contexto en el que el número de estudiantes matriculados pasó de algo más de 365 mil en 2005 a más de 799 mil en el 2019 (Lancheros y Mora, 2022:1).

La Reforma Integral a la Educación Superior debe conducir al desarrollo de un sistema integrado y coherente de educación que garantice fluidez en las trayectorias de los estudiantes desde el Preescolar, la Básica, Media y Superior. De igual manera, que promueva la integración, la calidad y el reconocimiento de las ITTU y las Escuelas Normales. Es central fortalecer la UAIIN-CRIC, así como potenciar el Sistema de Educación Indígena Propio (SEIP) pues las especificidades que imponen este tipo de modalidades de IES no deben derivar en ausencia de su validez y reconocimiento, sino, por el contrario, potenciar su pertinencia cultural, así como el sentido de vida individual y colectivo que cada tipología de formación ofrece a las personas y comunidades. Es la posibilidad de reconciliar Nación y territorio, de construir nuevas maneras de comprender el mundo.

...contra el dogmatismo, que es un conocimiento crítico y al mismo tiempo una crítica del conocimiento debiera entrañar una integración transformadora de la razón teórica y la razón práctica, como parte de un ejercicio epistemológico, que cuestione y provoque rupturas, que abra posibilidades y fronteras para nuevos consensos frente a la verdad (García, 2020:41).

En sexto lugar, se propone el fortalecimiento y respeto de la autonomía de las Instituciones de Educación Superior, lo que debe garantizar el cumplimiento de sus funciones misionales, que las blinde, como corporación democrática, de indebidas interferencias de los sistemas políticos, económicos e ideológicos.

En séptimo lugar, se plantea una mejor gobernanza en la que se fortalezca la democracia como un acto pedagógico y experiencial, mediante la promoción de la participación de los diversos estamentos en los órganos de dirección de las IES (estudiantes, trabajadoras, directivos, Docentes).

Hoy se reconoce que los Gobiernos democráticos están asociados a la buena calidad de la vida en los campus, así como con el cumplimiento legítimo de sus funciones. De igual manera, la profundización del carácter democrático de las IES debe robustecer la autonomía, pues sin ésta, no podrá concretarse la democracia, y sin democracia, la autonomía estaría en riesgo.

Así, se propone una mayor democratización de las IES no sólo por la posibilidad de ampliar el acceso a poblaciones marginadas, sino por las dinámicas de gobierno interno, es decir, por la construcción de liderazgos colectivos y de asambleas, que permitan la participación de los estamentos en espacios de decisión, la formación de espacios más horizontales para desarrollar experiencias de democracia en los campus.

La forma de gobierno debe contener las características propias de la democracia moderna con la presencia de órganos colegiados y mayor representación de los estamentos de la universidad en el Consejo Superior. De tal manera que la legitimidad de las autoridades y de la autonomía resida en una organización democrática con una robusta participación de los diversos estamentos de las IES.

Se reconoce que la autonomía es la que permite a la unidad corporativa su autogobierno, es la condición de posibilidad central para el cumplimiento de sus funciones misionales y la garantía de estabilidad interna frente a la influencia de sectores con lógicas e intereses distintos de las IES estatales. Finalmente, la autonomía debe defender que el campus es un espacio de respeto de los derechos humanos y territorio de paz.

En octavo lugar, se propone el desarrollo de una firme política de bienestar y permanencia de las y los estudiantes en las IES. Se propone fortalecer el bienestar de la comunidad con la participación de todos sus estamentos: trabajadores, Docentes, estudiantes y administrativos.

Un aspecto central tiene que ver con una política de bienestar que garantice la permanencia de los estudiantes, con la promoción de programas que permitan la integración social, cultural y académica. El campus debe convertirse en un espacio del buen vivir, de paz, de respeto de los derechos humanos, antipatriarcal, antirracista.

Las IES deben promover el bienestar con políticas de formación integral que permitan la vinculación cultural, deportiva, recreativa, la actividad física, artes, ciencia, programación, ciudadanía y educación para la paz. Una política de bienestar debe garantizar el buen vivir en el marco del respeto por la diferencia, el compromiso con lo público con consideraciones éticas, que proponga e implemente protocolos de prevención y atención de violencias basadas en género, contra las formas de segregación, y que promueva la justicia social. Un bienestar solidario que fortalezca la integración a la cultura académica de los sectores vulnerables, que garantice permanencia y éxito académico.

Sabemos que desde el primer semestre, los estudiantes reciben lecturas que, en promedio, suelen superar las 300 páginas por semana, lo que equivale más o menos a unos dos libros semanales. Sin embargo, la gran mayoría de ellos tiene serias dificultades para inferir ideas de un pequeño párrafo y mucho más para leer contextualmente, interpretar o captar matices e inconsistencias lógicas en un ensayo científico escrito en un lenguaje técnico y con un entramado complejo de ideas subyacentes.

Son aún mayores sus debilidades en escritura, autonomía y pensamiento argumentativo e hipotético-deductivo. La parte más compleja es que sin estas competencias transversales consolidadas no es posible acceder a las competencias propias de las disciplinas, a las competencias disciplinarias (Zubiría, 2020:168).

El bienestar debe considerar la integración de Docentes, estudiantes y pensionados. De igual manera, el aumento de los recursos que se destinan al

desarrollo de políticas de bienestar que actualmente es de mínimo el 2% de la base presupuestal de las IES, pero que se propone incrementarlo, de manera gradual, al 5%. Finalmente, se sugiere, como un componente fuerte del bienestar en la vida de las IES, y en el marco de la autonomía y el buen gobierno, considerar la dignificación y formalización laboral de los profesores y las profesoras ocasionales y catedráticos.