

Octubre de  
2024

Análisis de las propuestas de  
reforma financiera a la Ley 30

# BOLETINES DEL OCPE-UPN

BOLETÍN 4



UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA  
NACIONAL

*Educadora de educadores*



## **Universidad Pedagógica Nacional**

Helberth Augusto Choachí González  
**Rector**

Víctor Eligio Espinosa Galán  
**Vicerrector Académico**

Paola Helena de las Mercedes  
Acosta Sierra  
**Vicerrectora de Gestión  
Universitaria**

Yaneth Romero Coca  
**Vicerrectora Administrativa  
y Financiera**

Catalina Campuzano Rodríguez  
**Subdirector de Gestión  
de Proyectos-CIUP**

### **Autor de este boletín:**

Diego Arturo Cortés Valencia  
**Vicerrectoría Académica**

### **Apoyo en la elaboración:**

Olga Cecilia Díaz Flórez  
**Profesora, Facultad de Educación,  
Universidad Pedagógica Nacional**

Yeimy Cárdenas Palermo  
**Profesora, Facultad de Educación,  
Universidad Pedagógica Nacional**

### **Preparación editorial:**

Grupo Interno de Trabajo Editorial  
**Universidad Pedagógica Nacional**

Alba Lucía Bernal Cerquera  
**Coordinadora**

Martha Janneth Méndez  
**Corrección de estilo**

Luisa Juliana Avella  
**Diagramación**

Isabella Rendón Barros  
**Revisión editorial**

Ana Sofía Delgado Collazos  
**Diseño de pauta**

Boletines del OCPE-UPN

Reservados todos los derechos

© Universidad Pedagógica Nacional

© Observatorio Colombiano de  
Políticas Educativas y Profesión  
Docente de la Universidad  
Pedagógica Nacional (OCPE-UPN)

© Diego Arturo Cortés Valencia

Para consultar más información visite el  
sitio web <http://ocpe.upn.edu.co/>

**L**as universidades públicas y las instituciones técnicas, tecnológicas y universitarias (ITTU) del país atraviesan una grave crisis presupuestal. Su crecimiento en los últimos treinta años no se ha acompañado por aportes de la Nación que cubran los gastos en ampliación de cobertura, mejoramiento o nueva infraestructura física y tecnológica, ampliación o creación de nueva planta docente, contratación de personal administrativo, adquisición de equipos y bases de datos, aumento de programas de bienestar para garantizar la permanencia estudiantil, entre otras necesidades de las instituciones.

Tal como analizamos en el Boletín 3 del OCPE-UPN, esta crisis financiera sistémica llevó a que para el año 2018 el Sistema Universitario Estatal (2021) estimara en \$17,2 billones la necesidad de recursos para cerrar las brechas de calidad de las universidades públicas, cifra que a precios del 2023 asciende a \$23,7 billones. Para el caso de las ITTU, solo 18 de 33 instituciones públicas reciben aportes de la Nación y la REDTTU (2021) estimó sus requerimientos presupuestales en \$802.000 millones, que a precios del 2023 representan cerca de un billón de pesos.

En este boletín se revisará la propuesta del Proyecto de Ley 212 del 2024 formulada en conjunto por el Ministerio de Educación Nacional y los congresistas Jennifer Pedraza, Gabriel Becerra, Ariel Ávila, Jaime Raúl Salamanca y otros 58 congresistas, “Por la cual se modifica parcialmente el capítulo v del título III de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones” y se analizarán sus alcances y limitaciones frente a las necesidades de las IES públicas, con el fin de contribuir al debate nacional que inicia en el trámite de este proyecto de ley. En este balance no se puede desconocer la insatisfacción que produce a muchas comunidades educativas que en esta coyuntura no se haya logrado consolidar una reforma integral a la Ley 30, que pudiera redefinir el sentido de este nivel educativo y configurar el anhelado sistema de educación superior para el país.

# Propuestas de reforma financiera a la Ley 30 de 1992

La tendencia de bajo crecimiento del presupuesto de las universidades públicas con respecto a sus necesidades, y el ínfimo presupuesto destinado para las instituciones técnicas, tecnológicas y universitarias públicas, ha llevado no solo a la realización de estudios que evidencian la situación crítica en materia financiera, sino también la producción de propuestas de reformas legales para solucionarlo.

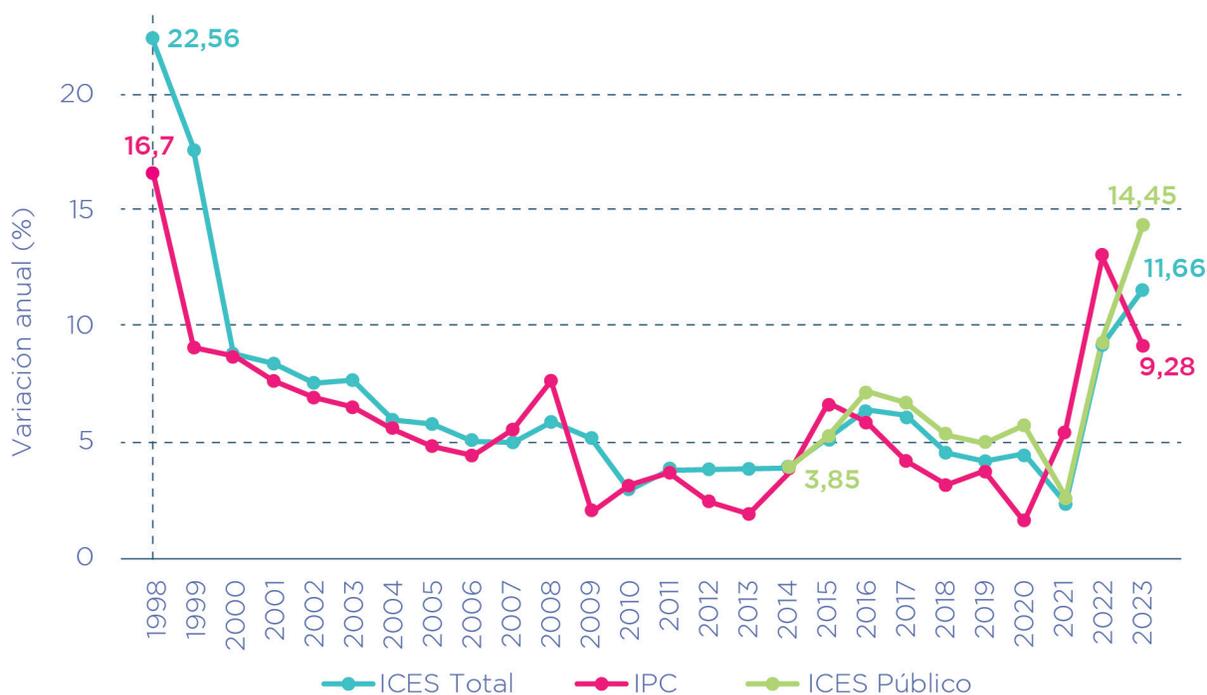
Entre los distintos insumos de reformas se pueden mencionar la propuesta del Sistema Universitario Estatal (SUE, 2021), las planteadas desde el Centro de Pensamiento de Políticas Públicas en Educación Superior (2020, 2022), tanto para las universidades públicas como para las ITTU e incluso la propuesta financiera construida por la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE, 2012). Todas estas propuestas, aunque varían en detalles técnicos, apuntan a reformar el capítulo financiero de la Ley 30 de 1992, en particular los artículos 86 y 87.

En general, las distintas propuestas incorporan la actualización de la base presupuestal anual con el índice de costos de la educación superior (ICES), para que ya no dependa exclusivamente del índice de precios al consumidor (IPC) como funciona hoy el artículo 86. Este cambio implica que, en vez de incrementar el presupuesto mínimamente por el aumento de la inflación, o IPC, se incremente de acuerdo con la canasta de bienes y servicios que demandan las instituciones de educación superior.

Tal como se aprecia en la figura 1, para el periodo 1998-2023 el ICES se ubicó, en promedio, 0,9 puntos porcentuales por encima del IPC. El ICES es un indicador más cercano a la variación real de precios de la educación

superior, que mide los costos diferenciales tanto de instituciones públicas como privadas. También diferencia instituciones técnicas, tecnológicas, universitarias y universidades, por lo cual garantiza un valor más cercano a la realidad de cada institución. Este indicador lo calcula semestralmente el DANE.

**Figura 1.** Variación anual de los índices de costos de la educación superior (ICES) total, para el sector público y de precios al consumidor (IPC) para el periodo 1998-2023.

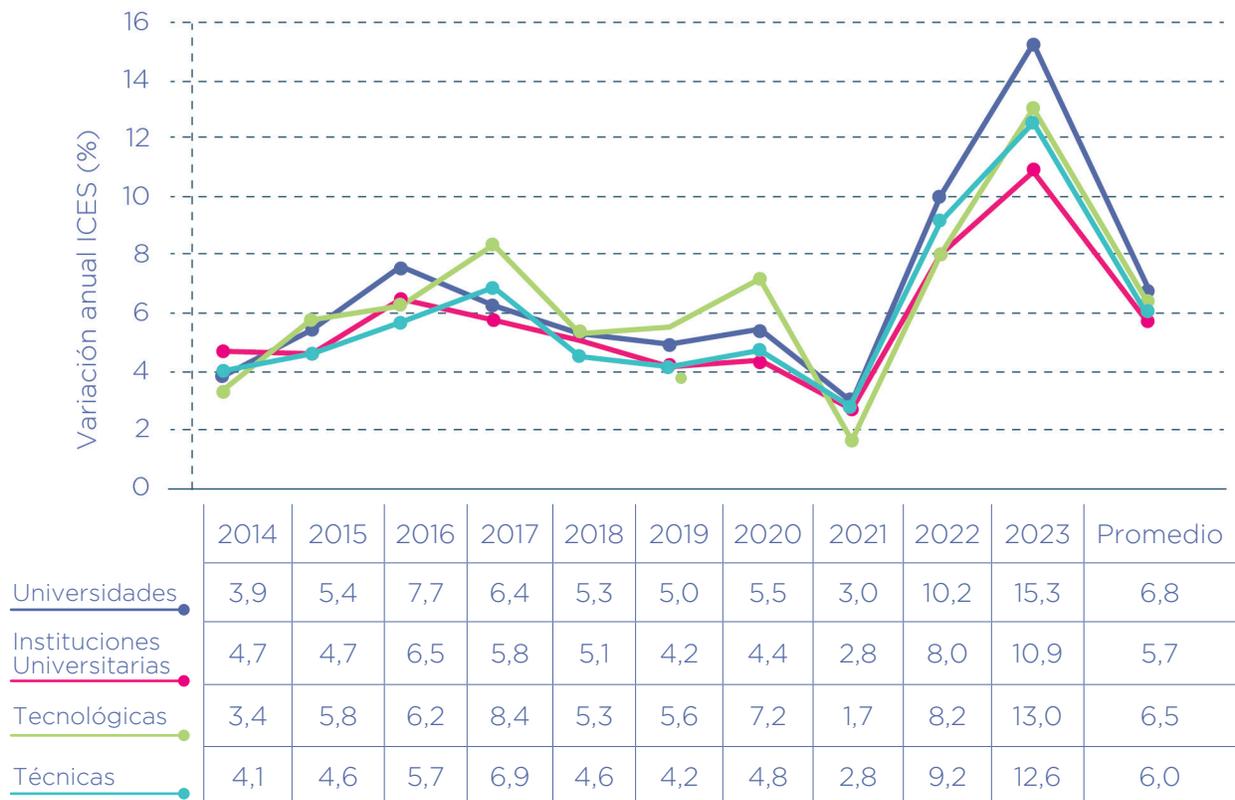


Fuente: OCPE-UPN, a partir de datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE (2024).

Al revisar el ICES para instituciones públicas por tipo de institución, se observa que mantienen un comportamiento similar de variación de precios entre los distintos tipos de institución (figura 2). Sin embargo, para el periodo 2014-2023 las instituciones con mayor variación de precios son las universidades públicas (6,8 % promedio anual), seguidas de las instituciones tecnológicas (6,5 %), las técnicas (6 %) y finalmente las instituciones universitarias (5,7 %). Este resultado significa que los bienes y servicios que demanda cada tipo de

instituciones son distintos; por esta razón, el aumento de precios general en cada institución es diferente. Los costos de las universidades públicas son los que más se han incrementado; en consecuencia, incluir el ICES como factor de incremento del presupuesto para las instituciones puede cubrir mejor el aumento de los costos anuales.

**Figura 2.** Variación anual del Índice de Costos de la Educación Superior —ICES— para el sector público por tipo de institución, periodo 2014-2023 y promedio.



Fuente: OCPE-UPN, a partir de datos del DANE (2024).

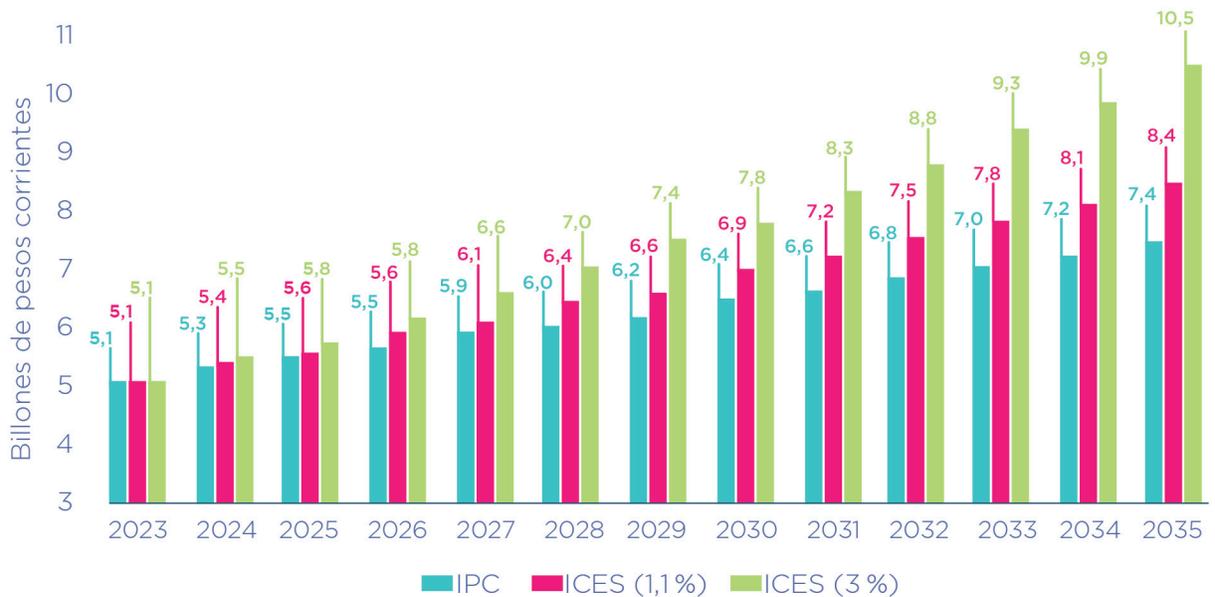
Modificar el artículo 86 de la Ley 30 para incorporar este indicador es un primer paso para lograr un crecimiento mayor del presupuesto de las instituciones de educación superior (IES) públicas en su base presupuestal.

Al realizar un ejercicio de estimación de los recursos adicionales que se podrían obtener por la reforma al artículo 86 para las universidades públicas basado en

el ICES, se puede proyectar que crecería 1,1 puntos porcentuales por encima del IPC, tal como se produjo el comportamiento promedio entre el 2014 y el 2023. Por otro lado, el Ministerio de Educación Nacional estima que el crecimiento promedio del ICES de universidades públicas podría ser alrededor de tres puntos porcentuales por encima del IPC (Proyecto de Ley 212 del 2024).

Con esta información, es posible estimar el crecimiento de aportes de la Nación por artículo 86 con la fórmula actual del IPC y con la propuesta del ICES para universidades públicas y así generar dos cálculos de los promedios de crecimiento anual: 1,1 y 3 puntos porcentuales por encima del IPC (figura 3). Las proyecciones muestran que para el año 2035, la base presupuestal por artículo 86 podría ser entre un billón de pesos (ICES 1,1 % por encima del IPC) y \$3,1 billones más grande (ICES 3 % por encima del IPC) que si se mantuviera la redacción vigente del artículo 86, vinculada al IPC.

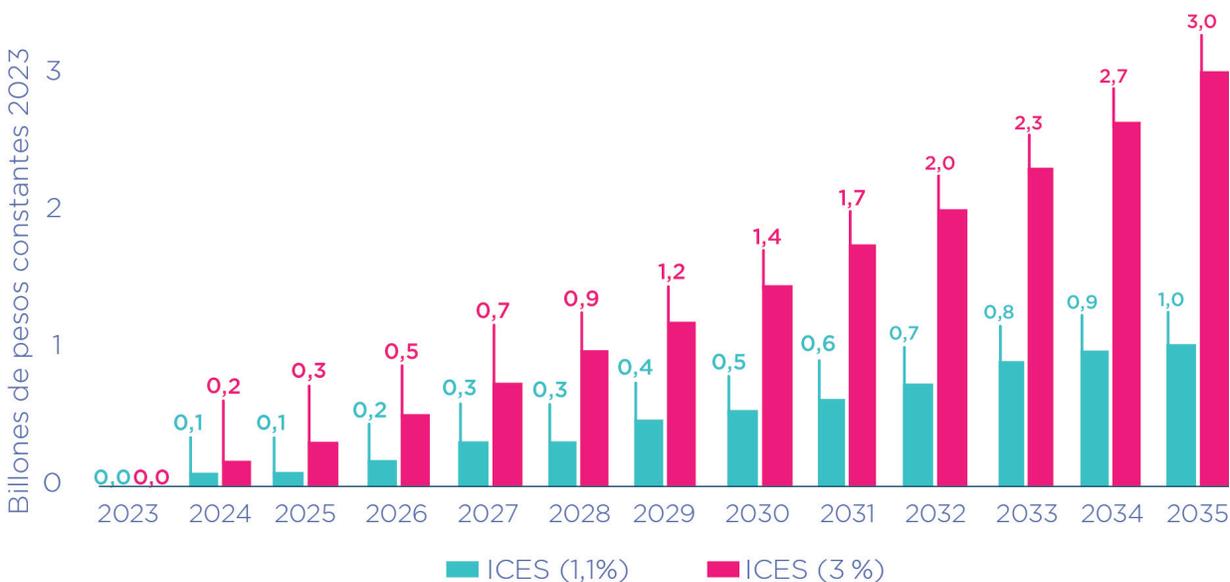
**Figura 3.** Estimación del aumento del presupuesto para funcionamiento e inversión por artículo 86 de la Ley 30 con variación del IPC e ICES de universidades públicas con 1,1 y 3 puntos porcentuales por encima de la inflación, periodo 2023-2035.



Fuente: OCPE-UPN, a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2024) y del DANE (2024).

Si se analiza solo la diferencia entre el ICES y el IPC para cada estimación promedio (figura 4), se evidencia que para el periodo 2024-2036 el incremento representaría recursos adicionales a la base presupuestal por \$5,8 billones en el caso del ICES de 1,1 puntos porcentuales por encima del IPC. Es decir, se duplicaría lo asignado por artículo 86 en el 2023 (\$5,1 billones). Para el caso del ICES de 3 puntos porcentuales por encima del IPC, la base presupuestal crecería \$16,9 billones, una cifra que se acerca a la brecha de calidad estimada por el SUE para el año 2018. Sin embargo, esta cifra que estimó el Sistema Universitario Estatal requiere una actualización frente a las necesidades presupuestales al 2024 e incorporar los compromisos de ampliación de cobertura que se han realizado en los últimos años.

**Figura 4.** Estimación real anual de aumento del presupuesto para funcionamiento e inversión por artículo 86 de la Ley 30 con variación del IPC e ICES de universidades públicas con 1,1 y 3 puntos porcentuales por encima de la inflación, periodo 2023-2035.



Fuente: OCPE-UPN, a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2024) y del DANE (2024).

Otra propuesta que ha sido presentada para reformar el capítulo financiero de la Ley 30 de 1992 es crear un artículo semejante al 86, pero para las ITTU. Esto les permitiría contar con una base presupuestal financiada con aportes de la Nación, que incremente con los años y nunca pueda ser inferior. El planteamiento del Centro de Pensamiento de Políticas Públicas en Educación Superior (2022) propone como una base el 0,05 % del PIB y que desde este valor se actualice cada año con respecto al ICES. Para el 2023, esta propuesta ascendería a \$786.230 millones, un valor cercano, pero inferior, a las necesidades diagnosticadas por la REDTTU (2021).

Si bien esta modificación aumenta el crecimiento del presupuesto para las universidades públicas y las ITTU, no es suficiente para cubrir los recursos faltantes que han estimado el SUE (2021) y la REDTTU (2021) de las necesidades históricas no cubiertas desde hace treinta años.

Por lo tanto, entre las propuestas de modificación de la Ley 30 se han planteado mecanismos que incorporen nuevos gastos por cubrir. El Sistema Universitario Estatal (2021), plantea un factor que incorpore el costo de los nuevos puntos docentes vinculados con los incrementos salariales, también los nuevos recursos que demanda el aumento de planta profesoral y administrativa, el aumento de cobertura estudiantil y un factor de cierre de brechas durante un periodo de diez años. Esta propuesta implicaría un crecimiento anual del IPC más 6,7 puntos porcentuales para ser viable.

---

1 *El gasto contracíclico hace referencia a un mecanismo de aumento de gasto público, con el fin de reducir los impactos negativos en un momento de caída del crecimiento económico, que suele estar acompañado de caída en el empleo y aumento de pobreza. En el caso específico de la propuesta para la Ley 30, se buscaría aumentar los recursos para las universidades públicas, con el fin de ampliar el gasto en bienestar y poder así reducir el impacto de la deserción universitaria.*

Por otro lado, la propuesta del Centro de Pensamiento de Políticas Públicas en Educación Superior (2020) incluye el ajuste de ICES, estimado por el DANE y que pueda concertarse técnicamente en mesas de trabajo con el SUE. Se plantea como factor de cierre de brechas una transferencia anual para las universidades públicas de recursos equivalentes al 1 % del PIB durante diez años, para cubrir fines misionales de las instituciones y garantizar matrícula cero. Además, se plantea un componente de gasto contracíclico<sup>1</sup> que, en caso de caída del PIB real, el presupuesto de este componente aumente proporcionalmente para cubrir programas de

bienestar universitario con el fin de evitar deserción estudiantil. Esta propuesta implicaría pasar de \$6,5 billones anuales en el 2023 a cerca de \$15 billones en el 2025.

Con base en las propuestas del SUE y del Centro de Pensamiento de Políticas Públicas en Educación Superior, los congresistas Jennifer Pedraza, Gabriel Becerra y Ariel Ávila presentaron el proyecto de Ley 084 del 2022, “por el cual se modifican los artículos 86 y 87 de la ley 30 de 1992 para establecer un nuevo modelo de financiamiento para las instituciones de educación superior públicas de Colombia y se dictan otras disposiciones”. Este proyecto, con solo ocho artículos, condensó una iniciativa que agrupaba la formulación del SUE y del Centro de Pensamiento de Políticas Públicas en Educación Superior. El artículo 2 modificaba el artículo 86, a partir del aumento del presupuesto anual de las universidades públicas que retoma la propuesta del SUE (2021). El incremento base sería a partir del ICES de universidades públicas, y en el caso en que el ICES fuera inferior al IPC, el presupuesto base se ajustaría sobre este último.

El mismo artículo incluía un párrafo para que, en los primeros cinco años de implementación de la nueva ley, los recursos del artículo 86 crecieran al menos 15 puntos porcentuales adicionales por encima del incremento del ICES de universidades públicas. Además, se incluye un párrafo transitorio para que la Nación transfiera los recursos estimados de ingresos por concepto de matrícula de pregrado de las universidades, que harán base presupuestal para el año de implementación de la ley y garantizar así la gratuidad.

El artículo 3 modificaba el artículo 87. Establecía que la transferencia del presente artículo correspondería a no menos del 10 % de la base presupuestal definida por el artículo 86. El artículo 4 creaba una base presupuestal para las ITTU, que partiría de una base inicial equivalente al 0,05 % del PIB, conforme a la propuesta del Centro de Pensamiento de Políticas Públicas en Educación Superior (2022).

El artículo 5 creaba un fondo para el mejoramiento y cierre de brechas de las universidades públicas, el cual tendría un patrimonio autónomo y estaría adscrito al Ministerio de Educación Nacional y su objetivo sería la financiación de planes de inversión para el cierre de brechas de estas universidades. El artículo 6 definía las fuentes de financiación de dicho fondo. El artículo 7 buscaba crear un mecanismo transitorio para eliminar el cobro de matrículas de pregrado en las IES.

Esta propuesta fue radicada en julio del 2022 y fue acumulada con el Proyecto de Ley 054 del 2022 de Cámara, que buscaba una reforma financiera a la Ley 30 de 1992 y fue radicado por la bancada del Partido Comunes. El proyecto tuvo un proceso de mesas de trabajo con el Ministerio de Educación Nacional, con el fin de consensuar una propuesta única, ponencia que fue radicada para primer debate en el año 2023. Este proyecto avanzó hasta segundo debate, donde se hundió por falta de discusión en la plenaria de la Cámara de Representantes durante la legislatura 2023-2024. Por esta razón, se presentó nuevamente en el Congreso, pero ahora con el respaldo del Ministerio de Educación Nacional.

# Proyecto de Ley 212 de 2024

El nuevo proyecto radicado, “Por el cual se modifica parcialmente el capítulo v del título III de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones” incluye cinco artículos y coincide estructuralmente con la ponencia radicada en el 2023. Las principales diferencias de estos proyectos se centran en que el proyecto tramitado en el 2023 incluía la posibilidad de revisar e incrementar la base presupuestal para el primer año de aplicación de la ley, lo que permitía un aumento presupuestal importante de aplicación inmediata. Otro tema que incluía la primera versión era la creación de veedurías en las universidades para la supervisión de los recursos y su ejecución.

El primer artículo define el interés de modificación de los artículos 86 y 87, además de incluir el financiamiento tanto de las Instituciones Técnicas Profesionales, como de las Instituciones Tecnológicas, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas oficiales, incluidas las de orden territorial.

El segundo artículo del Proyecto de Ley 212 reforma el artículo 86. Especifica que el incremento de la base presupuestal de las universidades públicas se estimará ajustado como mínimo al ICES para estas instituciones. Además, se propone que el presupuesto se incremente para garantizar la ampliación de la oferta de educación superior y estos recursos harán parte de la base presupuestal de las instituciones. También especifica que, en caso de que en un periodo el ICES sea inferior al IPC, el aumento de aportes de la Nación y de las entidades territoriales a las universidades públicas será con base en el IPC.

Por otro lado, se prevé la disponibilidad de recursos adicionales para aumentar el acceso, la permanencia y la graduación de los estudiantes de pregrado, para el mejoramiento de la calidad, el bienestar, las prestaciones

docentes, y el fortalecimiento de la planta profesoral y administrativa. Estos recursos harán parte de la base presupuestal y estarán sujetos a la disponibilidad presupuestal.

Esta última condición supone una restricción fuerte, teniendo en cuenta los mecanismos de regla fiscal que debe cumplir el Gobierno nacional central. Sin embargo, al ser parte de un parágrafo del artículo y limitado a los recursos adicionales para metas de cierre de brechas, la redacción no condiciona el cumplimiento del incremento presupuestal al ICES y el IPC, pero sí deja los incrementos de cierre de brechas históricos condicionados nuevamente a las coyunturas y la voluntad política.

También se establece la posibilidad de que la Nación y las entidades territoriales hagan aportes adicionales para gastos no recurrentes que permitan inversiones de infraestructura y planes de fortalecimiento de la calidad. Estos no harán parte de la base presupuestal, en todo caso.

Tampoco se incluyó en la redacción final la propuesta del SUE, para que la Nación garantice los recursos adicionales derivados de las disposiciones del Legislativo y del Ejecutivo que afecten la sostenibilidad financiera de las universidades, toda vez que pueden existir acuerdos como aumentos de cobertura, ampliación de oferta en regiones, entre otras, que impactan en la capacidad financiera de las instituciones.

El artículo 3 crea el artículo 86a y define la base presupuestal para las ITTU públicas, incluidas las que no vinculan a la Nación en su esquema de financiación. Se especifica que la base será del 0,05 % del PIB, lo cual se encuentra por debajo de la solicitud de la REDTTU (2021), pero coincide con la propuesta del Centro de Pensamiento de Políticas Públicas en Educación Superior (2020). El incremento anual de la nueva base se calculará por medio del ICES y también se contempla la posibilidad de contar con recursos adicionales para aumentos de cobertura y calidad, que harán parte de la base presupuestal e igualmente estarán sujetos a disponibilidad presupuestal. Los criterios son los mismos

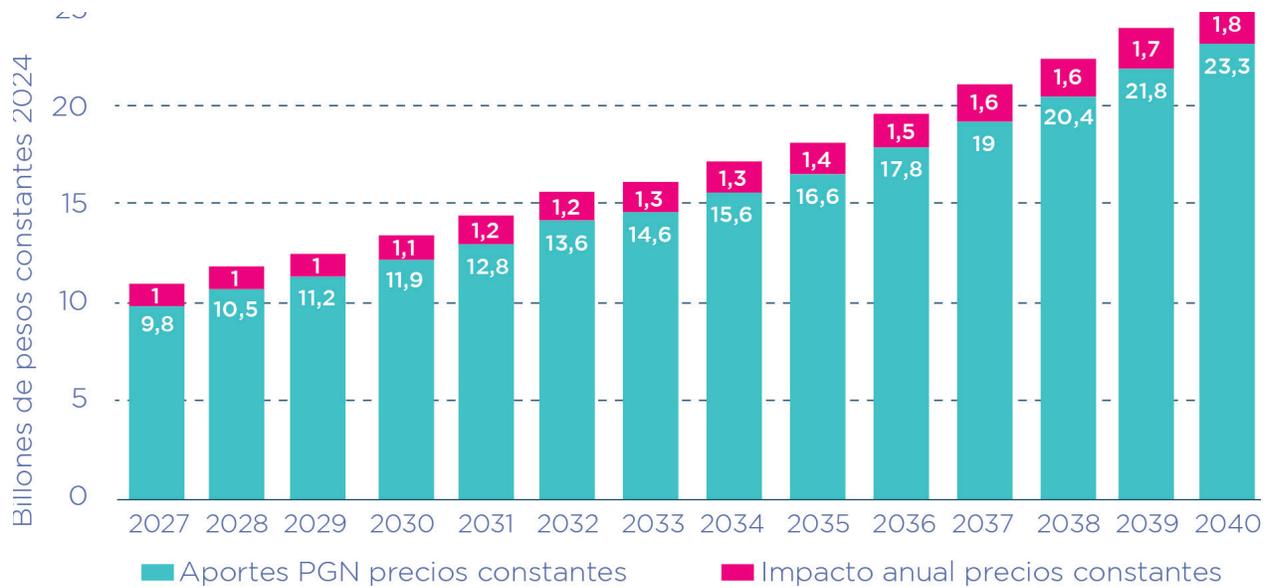
que se formulan para las universidades públicas, pero los presupuestos se establecen como dos bolsas de recursos separadas, atendiendo a la naturaleza diferenciada de cada tipo de instituciones.

El artículo 4 modifica el artículo 87 y establece que el incremento de recursos por este artículo ya no corresponderá a hasta el 30 % del crecimiento real del PIB anual (como está establecido actualmente en la Ley 30), sino que se eleva a un porcentaje no inferior al 70 % del crecimiento real del PIB. Se aclara que estos recursos tampoco harán parte de la base presupuestal; se utilizarán para el mejoramiento de la calidad; y, de ser negativo el crecimiento del PIB un año, se estimará el incremento con base en el último año con variación positiva. Esto puede representar cerca de \$113.000 millones adicionales para las universidades públicas entre el 2024 y el 2035.

La propuesta señala que la distribución de estos recursos será definida por el Ministerio de Educación Nacional. Sin embargo, no incluye la participación del Sistema Universitario Estatal, que podría ser relevante para que prime la valoración de las mismas administraciones de las instituciones.

El Ministerio estima que entre el 2027 y el 2040, en precios constantes de 2024, el impacto fiscal de la reforma podría ascender a \$18,7 billones (figura 5). La estimación en este escenario implica un crecimiento del ICES para universidades públicas promedio de 3 puntos porcentuales por encima del IPC. Esto implica que para el 2040 el presupuesto para las IES públicas representará alrededor del 1 % del PIB.

**Figura 5.** Impacto fiscal de la reforma a los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992.



Fuente: OCPE-UPN, tomada del Proyecto de Ley 212 de 2024 del Ministerio de Educación Nacional, p. 36.

# Conclusiones

La situación de la educación superior pública en materia financiera es crítica. Como se detalló en el *Boletín 3* del OCPE-UPN, la Ley 30 de 1992 en materia financiera limitó el crecimiento de los aportes de la Nación para las IES públicas, lo que ha llevado a múltiples problemáticas que se observan en infraestructura física deteriorada, planta docente y administrativa insuficiente y faltantes presupuestales que limitan el cumplimiento de los fines misionales de las instituciones. Esta situación se ha agravado con los años y podría poner en riesgo el funcionamiento de las instituciones, e incluso hacerlas insostenibles en el corto plazo.

A partir de la información revisada y las propuestas de los diversos actores de la educación superior, la academia y sectores políticos del país, se presenta el siguiente cuadro comparativo con las principales coincidencias y diferencias sobre la reforma en los aspectos financieros a la Ley 30 de 1992.

**Tabla 1.** Comparación de las propuestas de reforma financiera a la Ley 30 de 1992

<b>Modificación</b>	<b>Propuesta SUE (2021)</b>	<b>Propuesta Centro de Pensamiento de Políticas Públicas en Educación Superior (2020, 2022)</b>	<b>Proyecto 084 de 2022 (iniciativa de congresistas)</b>	<b>Proyecto de Ley 212 de 2024 (iniciativa del MEN y congresistas)</b>
<b>Artículo 86 universidades públicas</b>	Incluye el reconocimiento del ICES, el sistema salarial docente, aumento de cobertura estudiantil, financiación de nuevas plazas docentes y administrativas, además del cierre de brechas institucional y los recursos adicionales por decisiones del Ejecutivo y Legislativo.	Un régimen de transición para que, durante los primeros diez años, el Gobierno nacional transfiera los recursos equivalentes al 1 % del PIB para las universidades públicas. El ajuste anual se realiza por el ICES.	Se retoma la propuesta del SUE (2021). Se incorpora un régimen de transición para que en los primeros cinco años el incremento anual corresponda al ICES más el 15 % adicional.	Se reemplaza el IPC por el ICES para universidades estatales u oficiales. Si el incremento del IPC es mayor que el ICES en algún año, se incrementará por IPC.

<b>Modificación</b>	<b>Propuesta SUE (2021)</b>	<b>Propuesta Centro de Pensamiento de Políticas Públicas en Educación Superior (2020, 2022)</b>	<b>Proyecto 084 de 2022 (iniciativa de congresistas)</b>	<b>Proyecto de Ley 212 de 2024 (iniciativa del MEN y congresistas)</b>
<b>Artículo 87 universidades públicas</b>	No se menciona.	Se crea un mecanismo de gasto contracíclico que incremente el presupuesto de las universidades públicas cuando la economía no crezca a la tasa real promedio de los últimos cuatro años. Si el incremento del PIB es mayor, el gasto de este factor aumentará 20 % de esa brecha. Si la economía decrece, se incrementará el 20 % de la brecha y estos recursos se usarán para programas de bienestar universitario.	El aporte de este artículo corresponderá a no menos del 10 % de las transferencias por artículo 86 del año correspondiente. Si la economía crece menos que el promedio de los últimos cuatro años, se incorporará el 20 % de la brecha del PIB adicionales, similar a la propuesta del Centro de Pensamiento.	Se pasa de un aumento de aportes de mínimo el 30 % del incremento real del PIB anual al 70 %.

Modificación	Propuesta SUE (2021)	Propuesta Centro de Pensamiento de Políticas Públicas en Educación Superior (2020, 2022)	Proyecto 084 de 2022 (iniciativa de congresistas)	Proyecto de Ley 212 de 2024 (iniciativa del MEN y congresistas)
ITTU	No se menciona.	Durante un periodo de diez años, la REDTTU recibiría recursos anuales equivalentes al 0,05 % del PIB del 2021 y se ajustaría por el ICES.	Se define una base presupuestal para estas instituciones equivalente al 0,05 % del PIB nacional, que se ajustará por ICES y se faculta al MEN y la REDTTU a crear un esquema de financiación que se ajuste a las necesidades de las ITTU.	Se define una base presupuestal para estas instituciones equivalente al 0,05 % del PIB nacional, que se ajustará por ICES, o por el IPC en el caso que sea mayor al ICES en un año específico.
Gratuidad	No se incluye.	Se define que el sistema es gratuito.	Se incorporan los recursos de matrícula de pregrado a la base presupuestal y se limita la facultad para que las instituciones puedan cobrar inscripción y matrícula en los programas de pregrado.	No se menciona porque ya existe la ley de gratuidad.
Fondo para el cierre de brechas	No se menciona.	No se menciona.	Se crea un fondo de cierre de brechas para el financiamiento de inversión de las universidades.	No se menciona.

Modificación	Propuesta SUE (2021)	Propuesta Centro de Pensamiento de Políticas Públicas en Educación Superior (2020, 2022)	Proyecto 084 de 2022 (iniciativa de congresistas)	Proyecto de Ley 212 de 2024 (iniciativa del MEN y congresistas)
Redistribución de recursos del sistema	La distribución queda definida en términos de las necesidades de brechas de calidad y las variables del artículo 86. En tal sentido, los actuales criterios no serían sometidos a revisión.	Al llegar al nivel de inversión del 1 % del PIB anual, los recursos adicionales se distribuirán de acuerdo con el número de estudiantes que ingresen a cada universidad, con su nivel de complejidad y con criterios de equidad territorial.	La distribución queda definida en términos de las nuevas variables del artículo 86. Además, el Fondo de cierre de brechas tendría criterios diferenciales para priorizar las instituciones con mayor rezago, teniendo en cuenta el componente de complejidad.	No se menciona. Se presupone que los criterios actuales seguirían vigentes y cambios proporcionales de las bases de cada institución podría existir si se realizan incrementos específicos a sus bases presupuestales. Esto último dependerá de decisiones políticas del Gobierno de turno.
Costo fiscal	Del 2023 al 2030 se adicionan \$14 billones adicionales para universidades públicas. Se estima que el incremento anual promedio sería de 6,7 % por encima del IPC.	La base presupuestal crecería de \$3,9 billones en el 2019 a \$10 billones en el 2021. Para el 2030 los recursos de la base ascenderían a \$17 billones a precios del 2019. Representaría el 1 % del PIB anual desde el 2021.	Del 2023 al 2030 los recursos adicionales serían \$18,3 billones a precios del 2022 para las universidades públicas. Lo correspondiente para las ITTU serían \$2,9 billones, para un total de \$21,2 billones.	Entre el 2027 y el 2040, en precios constantes del 2024, el impacto fiscal de la reforma podría ascender a \$18,7 billones. Para el 2040, el monto total de los aportes dispuestos desde el PGN para las IES públicas representarían alrededor del 1 % del PIB.

Fuente: OCPE-UPN.

El proyecto de ley que empieza su trámite en el Senado de la República representa un avance en materia financiera para las universidades y las Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias públicas del país, con respecto a la legislación actual vigente. Que el trámite inicie por Senado puede tener una explicación política. En esta corporación, el Ministerio de Educación Nacional tuvo mayor dificultad en el trámite del proyecto de ley estatutaria en educación, mientras que en Cámara de Representantes fue aprobado con amplias mayorías. En ese sentido, es posible que las dificultades que pueda tener este proyecto en el Senado se corrijan en los debates en Cámara.

Se garantiza con esta reforma parcial a la ley un incremento que podría estar entre 1,1 y 3 puntos porcentuales por encima del IPC, al ajustar la base presupuestal con el ICES. Es muy importante la creación de una base presupuestal nueva para las ITTU públicas, además se incorporan todas estas instituciones que hasta ahora no reciben ningún aporte de la Nación. El incremento de recursos para el artículo 87, aunque en menor cuantía, es importante para fortalecer los recursos de las universidades públicas.

Sin embargo, nos surge la inquietud por las implicaciones que se derivan de que el aumento de presupuesto para ampliación de cobertura, calidad y el cierre de brechas, diagnosticado en más de \$17 billones, quede condicionado a la “disponibilidad presupuestal”, pues esto no garantizaría su cumplimiento en el mediano plazo. Menos aun cuando actualmente se están realizando recortes presupuestales a casi todos los sectores para ajustar las cuentas fiscales del país. Este aspecto deja el incremento anual adicional al ICES o el IPC al ritmo de las coyunturas y a las prioridades de política, lo cual es semejante a la regulación actual y no garantiza que los recursos puedan acercarse a la meta de un presupuesto equivalente al 1 % del PIB que formulan el proyecto de ley y el Centro de Pensamiento de Políticas Públicas en Educación Superior (2020).

El proyecto tampoco incorpora una propuesta de fondo para el cierre de brechas, como sí lo hacía el Proyecto

084 del 2022 de la Cámara, con el fin garantizar un aumento sostenido del presupuesto para las necesidades de inversión de las instituciones. En la discusión legislativa se formuló la opción de fortalecer el Fondo de Desarrollo de la Educación Superior (Fodesepe), creado por la Ley 30 y que tiene un carácter mixto para el financiamiento de infraestructura física. Sin embargo, esta propuesta tampoco se tuvo en cuenta en la redacción final del nuevo proyecto.

En términos de redistribución de recursos del Sistema de Educación Superior público, el proyecto no contempla redefinición de los criterios vigentes hoy para favorecer el cierre de brechas. Si bien no es deseable redistribuir los escasos recursos actuales, sí podría buscarse un mecanismo de incremento de recursos diferencial, que atienda a cubrir las necesidades y disminuir desigualdades de calidad que atienda a la complejidad de cada institución y sus características particulares.

Por ejemplo, la propuesta del SUE (2021) incorpora el cierre de brechas nivelando por lo alto a las universidades, ya que se definen los recursos que necesitan de acuerdo con sus necesidades y requerimientos misionales. La propuesta del Centro de Pensamiento de Políticas Públicas en Educación Superior (2020) menciona que los recursos de progresividad del sistema se repartirán de acuerdo con el número de nuevos estudiantes, atendiendo a la complejidad de cada universidad y con criterios de equidad territorial. El Proyecto 084 del 2022, además de incluir una fórmula similar a la propuesta por el SUE, incluye el fondo de cierre de brechas para incorporar recursos con criterios de equidad y atendiendo a las diferencias de complejidad.

La discusión en el Senado apenas empezará terminando el año 2024. Como proyecto de ley ordinario cuenta con dos legislaturas<sup>2</sup> para ser tramitado. El reto que tiene el proyecto es poder avanzar en el trámite legislativo, con la posibilidad de introducir mejoras a partir de modificaciones que amplíen y fortalezcan su alcance.

Es fundamental que este proyecto cuente con el respaldo mayoritario, tanto del Congreso como del Ministerio de Educación Nacional y del Ministerio de Hacienda, así

---

*2 Una legislatura corresponde a un año y comienza a contar desde la instalación del Congreso, el 20 de julio. Un proyecto de ley ordinario debe tramitarse, al menos el primer debate, en la primera legislatura en que fue radicado y ser aprobado, tanto en Cámara como en Senado durante el tiempo de dos legislaturas.*

como de las comunidades educativas de todo el país. El Gobierno tiene la función de dar el aval fiscal para que el proyecto pueda ser aprobado en el Congreso. El Ministerio de Educación Nacional debe acompañar y apoyar los ajustes que surjan de la construcción de las distintas ponencias del proyecto. En todo caso, es fundamental que los poderes ejecutivo y legislativo prioricen esta reforma para garantizar la sostenibilidad financiera y la calidad de la educación superior pública en el país.

# Referencias

- Centro de Pensamiento de Políticas Públicas en Educación Superior. (2020). *Modelo alternativo para la financiación de la Universidad Pública en Colombia*. Vicerrectoría de Investigación. Universidad Nacional de Colombia.
- Centro de Pensamiento de Políticas Públicas en Educación Superior. (2022). *Hacia un esquema de financiamiento alternativo de las instituciones técnicas, tecnológicas y universitarias públicas en Colombia*. Vicerrectoría de Investigación. Universidad Nacional de Colombia.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE). (2024). Índice de costos de la educación superior (ICES). <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/educacion/indice-de-costos-de-la-educacion-superior-ices>
- Mesa Ampla Nacional Estudiantil (MANE) Colombia. (2012). *Exposición de motivos de una nueva ley de educación superior para un país con soberanía, democracia y paz*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2024). *Marco fiscal de mediano plazo 2024*. [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages\\_EntidadesFinancieras/marcofiscalmedianoplazo/marcofiscaldemedianoplazo2024](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/marcofiscalmedianoplazo/marcofiscaldemedianoplazo2024)
- Observatorio Colombiano de Políticas Educativas y Profesión Docente de la Universidad Pedagógica Nacional (OCPE-UPN). (2024). *Boletín 3. Balance de la problemática financiera de las IES públicas a treinta años de la Ley 30 de 1992*.
- Proyecto de Ley 054 del 2022. Cámara de Representantes. “Por medio de la cual se modifican los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones”. Colombia.

Proyecto de Ley 084 del 2022. Cámara de Representantes.

“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”.

Proyecto de Ley 212 del 2024. Senado de la República de Colombia. “Por la cual se modifica parcialmente el capítulo v del título III de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones”. Colombia. <https://leyes.senado.gov.co/proyectos%20/index.php/textos-radicados-senado/p-ley-2024-2025/3342-proyecto-de-ley-212-de-2024>

Red de Instituciones Técnicas Profesionales, Tecnológicas y Universitarias Públicas (REDTTU). (2021). *Diagnóstico, inclusión y comportamiento de la financiación en las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas de carácter técnico profesional, tecnológico y universitario (ITTU)*.

Sistema Universitario Estatal. SUE. (2021). *Sostenibilidad y financiación de las universidades públicas de Colombia*.