

EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022 Y LOS ACUERDOS PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA

¿Existe el riesgo del incumplimiento?

Andrés Felipe Mora Cortés¹

Carolina Jiménez Martín²

Daniel Libreros Caicedo³

Presentación

Durante el segundo semestre de 2018 los estudiantes y docentes de las 32 universidades públicas del país desarrollaron un amplio proceso de movilización. Desde las diversas regiones del país se alertó sobre la crisis universitaria, especialmente la crisis financiera que se atraviesa y las implicaciones que ésta tiene para garantizar universidades abiertas, de calidad y comprometidas con la construcción de una sociedad justa y democrática.

Esta movilización permitió instalar una mesa de diálogo que alcanzó una serie de acuerdos de orden financiero y normativo. Dichos acuerdos constituyen soluciones parciales a los problemas más acuciantes de la educación superior en Colombia. Los puntos acordados son:

1. *Sistema General de Regalías (SGR)*: i. Elaboración participativa de un acto legislativo para reformar el SGR y la constitución de una mesa técnica. ii. Presupuesto bienal de regalías que condujo a la destinación de \$1.5 billones a las IES públicas. iii. Financiación becas doctorales.
2. *Reforma al ICETEX*: el PND (2018-2022) incluirá elementos que permitan avanzar hacia una reforma integral del ICETEX y de la ley 1911. Participación de la mesa de dialogo en la mesa de trabajo de la Comisión VI de Senado para la discusión de dicha reforma.
3. *Destinación de excedentes de cooperativas para funcionamiento de IES públicas*: en los términos establecidos en el artículo 19-4 del Estatuto tributario.

¹ Profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Javeriana.

² Profesora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia.

³ Profesor del Departamento de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia

4. *Recursos de inversión:* el gobierno Nacional destinará, por una parte, \$1.35 billones del PGN a saneamientos de pasivos y proyectos de inversión, y por la otra, el 20% de saldos presupuestales apropiados y no comprometidos (hasta por 300 mil millones).
5. *Recursos de financiamiento a las ITTU:* inclusión en el PND de un artículo que habilite la transferencia de recursos del PGN para el funcionamiento de las ITTU.
6. *Reconocimiento del 100% de descuento por votación para las IES públicas:* se garantiza el reembolso.
7. *Modificación a los artículos 86 y 87 de la ley 30 de 1992:* inclusión en el PND de un artículo que permita revisión de las fuentes de financiación.
8. *Tributación docente:* modificación artículo 206 de ley de financiamiento sobre exención tributaria de los gastos de representación docente.
9. *Ajuste normativo a PUBLINDEX:* revisión de Políticas sobre publicaciones científicas y divulgación.
10. *Creación de la mesa de diálogo para la construcción de acuerdos para la educación superior pública:* se crea y reglamenta la Mesa a través de resolución del MEN No 019195 del 14 de diciembre de 2018. Definiendo de esta manera un espacio participativo para el “seguimiento, discusión y proposición de acuerdos, que permitan alcanzar soluciones a las problemáticas estructurales de la educación superior pública”⁴.
11. *Recursos de funcionamiento a la base presupuestal:* la fórmula acordada es 2019 (IPC +3,5%), 2020 (IPC +4,0%), 2021 (IPC +4,5%), 2022 (IPC +4,65%). Crecimiento real de los aportes de un 17.71% y se reconoce autonomía de las universidades para su ejecución.

Como se observa, los acuerdos alcanzados establecen una serie de compromisos gubernamentales en materia financiera, normativa y de garantías a la participación. Específicamente, en lo que concierne al Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el gobierno de Iván Duque se comprometió incluir en la ley del Plan una serie de artículos tendientes a impulsar:

1. Una reforma integral del ICETEX;
2. El saneamiento de pasivos de las IES públicas por valor de \$500.000 millones;

⁴ Resolución del MEN No 019195 del 14 de diciembre de 2018. Consultar en:
<https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-380431.html>

3. La destinación a las Instituciones de Educación Superior (IES) de saldos presupuestales apropiados y no comprometidos del Presupuesto General de la Nación PGN;
4. La habilitación legal para la transferencia de recursos del PGN a funcionamiento de las Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias ITTU;
5. Una revisión integral de las fuentes y los usos de los recursos de las IES públicas para garantizar su financiamiento y sostenibilidad, y la consecuente preparación de un documento que sirva de insumo para la modificación de los artículos 86 y 87 de la ley 30 de 1992;
6. Las estrategias requeridas para desarrollar un “Pacto por la Educación” en Colombia.

Atendiendo a estos compromisos, este documento se interroga en qué medida el Plan Nacional de Desarrollo PND propuesto por el gobierno de Iván Duque, en especial el denominado “Pacto por la equidad” y su idea de “equidad en la educación”, permite materializar los acuerdos alcanzados en la Mesa de Diálogo para la Construcción de Acuerdos para la Educación Superior Pública (en adelante, *Mesa de Diálogo*). Para avanzar en este propósito, serán analizados el documento de Bases del PND y la propuesta de articulado radicado por el gobierno el pasado 7 de febrero en el Congreso de la República.

1. Las Bases del PND - “Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos”: ¿Qué es la “política social moderna”?

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 dice tomar como objetivo fundamental la búsqueda de un país más equitativo. Afirma que la legalidad y el emprendimiento serán los pilares mediante los cuales se obtendrá dicho objetivo fundamental. En este sentido, propone la denominada “Ecuación del bienestar”, según la cual, *Legalidad + Emprendimiento = Equidad*. El Estado débil e ineficiente que hoy tiene Colombia resulta ser el obstáculo para consolidar los avances que, en palabras del Plan, se registran desde el año 2002 en cuanto a la disminución de la pobreza y la consolidación de una clase media en el país.

Más allá de esta dudosa retórica, estos dos pilares muestran el talante neoliberal del Plan, pues en su diagnóstico responsabiliza al Estado y a los vínculos que este ha generado tanto con los empresarios, como con los sectores más vulnerables, de la imposibilidad de construir una sociedad más equitativa. De acuerdo con el Plan, se requiere de un Estado fuerte, que no obstaculice la inversión privada y capaz de consolidar una “política social moderna” que conecte a los sectores más vulnerables del país al mercado para que, por sí mismos (“emprendimiento”) y con cierto tipo de ayudas focalizadas (“igualdad de oportunidades”), gestionen su situación de desventaja.

El “Pacto por la equidad”, al decir del gobierno nacional, se entiende como,

“la igualdad de oportunidades para la inclusión social y productiva de todos los colombianos. El Pacto por la equidad propone una política social moderna, que se constituye como el conjunto de lineamientos de política, estrategias y programas dirigidos a aprovechar las ganancias del crecimiento y a fortalecer los canales de redistribución para que el progreso económico se traduzca en bienestar y oportunidades reales para todos. El fin último de una política social moderna bajo el enfoque de equidad de oportunidades es que todos los colombianos tengan cada vez más posibilidades para elegir libremente aquello que quieren ser y hacer con su vida.” (Bases del PND, 2018:10).

Bajo este enfoque se alcanza la equidad mediante la promoción de la *igualdad de oportunidades*⁵ para todos los individuos. De esta manera, por medio de la equidad en la competencia y el mérito individual, se generarían las condiciones para resolver los problemas de exclusión y desigualdad que agobian a la sociedad colombiana. En este sentido, la política social no se concibe desde el punto de vista de los derechos universales e incondicionales de las personas, sino como un suministro selectivo de bienes en función de las necesidades (“los más pobres”) y los méritos de los individuos (“los más pilos”). El énfasis en el carácter “moderno” de la política es definido por criterios de eficiencia (focalización del gasto público en las personas desaventajadas, que se presume, utilizarán de mejor forma las ayudas). Este ha sido el fundamento de los programas “Ser Pilo Paga” y “Generación E” en sus componentes de “Equidad” y “Excelencia”.

Entre las líneas estratégicas del “Pacto por la equidad”, se encuentra la línea No. 3 “Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos”,

“cuya apuesta es, avanzar hacia la universalización de la educación preescolar, superar las disparidades en cobertura y calidad educativa entre zonas urbanas y rurales y el rezago de la educación media y plantear una apuesta decidida por la educación superior incluyente para la población pobre y vulnerable de Colombia” (Bases del PND, 2018:11).

Entre los propósitos que persigue esta línea se destacan los siguientes elementos referidos a la educación superior,

“En educación superior, se avanzará en brindar más oportunidades de acceso a una educación de calidad, con un énfasis en las poblaciones vulnerables, contribuyendo al logro de la equidad y la movilidad social. En tal sentido, se plantea un esquema de gratuidad gradual, propuestas para avanzar en la desconcentración de la oferta y llegar a zonas y regiones apartadas, y el fortalecimiento de la educación pública, a través de nuevos

⁵ El articulado del PND establece en su “ARTÍCULO 1º. OBJETIVOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, que se expide por medio de la presente ley, tiene como objetivo sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, en concordancia con un proyecto de largo plazo con el que Colombia alcance los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030”.

recursos para inversión y funcionamiento. Adicionalmente y con el fin de garantizar una oferta educativa y formativa en educación superior con calidad y pertinente se propone trabajar de manera articulada con el Ministerio del Trabajo y con las instancias que hacen parte de la Comisión Interinstitucional para la Gestión del Recurso Humano, para consolidar el Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC) y avanzar en la transformación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad”.

Atendiendo a estos propósitos, esta línea estratégica establece como su cuarto objetivo una “Apuesta por una educación superior incluyente y de calidad”. Para avanzar en este horizonte se definen las siguientes acciones: “i. Gradualidad en la gratuidad en el acceso a educación superior para población vulnerable; ii. Reconocimiento de la excelencia académica; iii. Fortalecimiento de la educación superior pública; iv. Cierre de brechas regionales y urbano-rurales; v. Transformación del sistema de aseguramiento de la calidad; vi. Solidaridad para el acceso de nuevos estudiantes; vii. Diversificación de fuentes y portafolio de ICETEX; viii. Formación de capital humano de alto nivel”.

Es claro que las acciones estratégicas se soportan en un criterio de focalización + excelencia. De esta manera, no se asume la educación superior como un bien que se debe garantizar a cada joven simplemente por el hecho de ser humano, sino que está sujeto a una combinación de vulnerabilidad y mérito individual. Así, se garantiza el acceso privilegiando el subsidio focalizado a la demanda y los mecanismos de crédito educativo: de ahí la idea gubernamental de garantizar el pago de las matrículas de los estudiantes más vulnerables en las universidades públicas (pero no de asumir el costo real de dichos estudiantes), y la intención de fortalecer financieramente al ICETEX.

La idea del mérito individual como mecanismo igualador resulta ser un engaño. La crisis que enfrenta el sistema de educación superior en Colombia por cuenta de las desigualdades e injusticias sociales que reproduce, se intensifica por el discurso meritocrático e individualista promovido por el gobierno. Este discurso se orienta a naturalizar las desigualdades y a promover medidas mercantilistas y privatizadoras basadas en la responsabilidad que se le endilga a cada joven para que resuelva su expectativa de acceso a la educación superior. El Estado busca descargarse de sus obligaciones: la penuria financiera que enfrentan las universidades es una muestra de ello. En este sentido, la concepción de educación que se advierten en las bases del PND contraría el sentido y perspectiva de los acuerdos alcanzados en la mesa de diálogo.

2. El Plan Plurianual de Inversiones y el sector educativo: ¿un paso más hacia la privatización y la competencia al interior del sistema?

En el marco de la exposición de motivos del PND, el Plan Plurianual de inversiones propuesto indica que el sector educativo recibirá recursos por \$216,5 billones,

Mesa de Profesoras y Profesores de la Universidad Nacional de Colombia
(Documento N° 7)

“mediante los cuales el Gobierno le apuesta a lograr una educación completa e integral para los colombianos, desde la educación inicial y preescolar para el desarrollo integral, mayor acceso, bienestar y permanencia. Con un desarrollo de la infraestructura educativa, formación docente, y el fortalecimiento del Plan de Alimentación Escolar y la consolidación de la jornada única. Una educación media pertinente, más y mejor educación rural y, educación superior de calidad, considerando condiciones óptimas de alimentación, seguridad y oportunidades. Además, una apuesta por la universidad pública y por lograr el acceso incluyente a la educación superior y la permanencia de calidad”.

De acuerdo con el Presupuesto General de la Nación, para el año 2019 serán canalizados hacia el sector educativo recursos por valor de \$41,4 billones. Esto significa que para los años 2020, 2021 y 2022 se pueden prever alzas de alrededor el 4% para los años subsiguientes, con presupuestos promedio de \$58,3 billones.

No obstante, llama la atención que, según la Exposición de Motivos, de los \$216,5 billones que recibirá la educación durante el mandato de Iván Duque, \$80,7 billones (el 37%) provendrán de aportes del sector privado. El 63% restante (\$135,7 billones) serán recursos públicos (Presupuesto General de la Nación y el Sistema General de Participaciones). Es decir, que si se descuentan los recursos que se espera financie el sector privado, el aumento previsto desde los aportes del Gobierno nacional será del 1% en promedio entre 2020 y 2022, alcanzando cifras que rondan los \$45 billones anuales. En definitiva, el esfuerzo gubernamental es mínimo en relación con el nivel de gasto definido para 2019, pues la mayor parte de la variación recaería en los denominados “recursos privados”. Valdría la pena aclarar si por estos recursos se entiende aumentos en las matrículas, créditos educativos no condonables, donaciones del sector privado o modalidades de alianzas público-privadas. En todos los casos, un paso más hacia la privatización (Tabla 1).

Tabla 1. Plan Plurianual de Inversiones sector educativo
(Cifras en billones de pesos de 2018)

Sector	Recursos Públicos	Recursos Privados	Cooperación	Total general
Educación	\$135,7	\$80,7	\$0	\$216,5

Fuente: Exposición de Motivos Proyecto de Ley de Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Como se indica en la cita anteriormente expuesta, el aumento del 1% (alrededor de \$4 billones cada año) en el gasto educativo se distribuirá en todos los niveles educativos (preescolar, básica y superior), además de mejorar la educación rural, la infraestructura y la formación docente. ¿Será suficiente el esfuerzo presupuestal previsto por el gobierno si se tiene en cuenta que, únicamente para la educación superior, el Acuerdo establecido con los estudiantes y los profesores, prevé aportes por valor de \$2,65 billones provenientes del Presupuesto General de la Nación? Estos recursos se distribuirán entre los aportes del Presupuesto General de la

Nación para el aumento de la base presupuestal en \$1,29 billones, y el incremento de la inversión en \$1,35 billones (Tabla 2).

Tabla 2 – Acuerdo Mesa de Diálogo

DESEMBOLSOS PACTADOS ADICIONALES A 2018 (en millones de pesos)								
Concepto	2018	2019	2020	2021	2022	Total Acuerdo Movimiento	Total Acuerdo SUE	Diferencia
PGN para base presupuestal artículo 86	0	3,50%	4,00%	4,50%	4,65%	16,65%	15,00%	1,65%
1 a Funcionamiento (según tendencia)	\$ - 109.780	239.634	391.563	555.622	1.296.599	\$ 1.126.808	\$ 169.791	
b Inversión (según tendencia)	\$ - 3.151	6.877	11.238	15.946	37.212	\$ 32.339	\$ 4.873	
2 Cooperativas	\$ - 49.087	73.631	98.174	98.174	319.066	\$ 319.066	\$ -	
a Funcionamiento	\$ - 49.087	73.631	98.174	98.174	319.066	\$ 319.066	\$ -	
b Inversión	\$ - 0	0	0	0	0	\$ 0	\$ -	
3 Saldos presupuestales (según tendencia)	\$ - 300.000	300.000	300.000	300.000	1.200.000	\$ -	\$ 1.200.000	
a Inversión	\$ - 150.000	0	0	0	150.000	\$ -	\$ 150.000	
b COLCIENCIAS	\$ - 150.000	300.000	300.000	300.000	1.050.000	\$ -	\$ 1.050.000	
4 PGN para inversión	\$ - 350.000	350.000	350.000	300.000	1.350.000	\$ 1.200.000	\$ 150.000	
a Pago de pasivos año anterior IES	\$ - 250.000	150.000	100.000	0	500.000	\$ -	\$ 500.000	
b Inversión	\$ - 100.000	200.000	250.000	300.000	850.000	\$ 1.200.000	\$ 350.000	
5 Regalías	\$ - 1.500.000				1.500.000	\$ 1.000.000	\$ 500.000	
a Inversión infraestructura	\$ - 1.250.000		0	0	1.250.000	\$ -	\$ 1.250.000	
b Inversión becas doctorales	\$ - 250.000		0	0	250.000	\$ -	\$ 250.000	
6 Devolución descuento electoral IES. *(Estimado en ITTUs con promedio de matrícula y abstención del 55%) **(IES determinan destinación de manera autónoma)	\$ - 47.183	47.183	47.183	47.183	188.732	\$ -	\$ 188.732	
TOTAL DESEMBOLSOS A BASE (1a)						\$ 1.296.599	\$ 1.126.808	\$ 169.791
TOTAL DESEMBOLSOS FUNCIONAMIENTO: (1a+2a)						\$ 1.615.665	\$ 1.445.874	\$ 169.791
TOTAL DESEMBOLSOS FUNCIONAMIENTO+PAGO DE PASIVOS (que pueden cubrir pasivos de funcionamiento) (1a+2a+4a)						\$ 2.115.665	\$ 1.445.874	\$ 669.791
TOTAL DESEMBOLSOS INVERSIÓN POR PGN: (1b+2b+3a+4b)						\$ 1.037.212	\$ 1.232.339	\$ 195.127
TOTAL DESEMBOLSOS INVERSIÓN POR PGN+COMPROMETIDOS REGALÍAS: (1b+2b+3a+4b+5a)						\$ 2.287.212	\$ 1.232.339	\$ 1.054.873
TOTAL DESEMBOLSOS COLCIENCIAS Y BECAS DOCTORALES: (3b+5b)						\$ 1.300.000	\$ -	\$ 1.300.000
DESEMBOLSO TOTAL (1+2+3+4+5+6)						\$ 5.854.397	\$ 3.645.874	\$ 2.208.523

Elaborado por: Diego Cortés y Sara Abril, con base en datos del Ministerio de Educación Nacional y del Acuerdo firmado.

Con respecto al mencionado monto de inversión, dice la Exposición de Motivos:

“Adicionalmente, para mejorar la calidad y cobertura de la educación superior, se incluyen en este PPI [Plan Plurianual de Inversiones] recursos por \$1,35 billones en el programa de calidad y fomento a la educación superior, para financiar proyectos de inversión de las instituciones de educación superior públicas y saneamiento de pasivos”.

Es decir, que el 65% del aumento previsto por el gobierno en gasto público educativo debería financiar la materialización de lo Acordado en la Mesa de Diálogo ¿Qué pasará con las metas que se establecen en los otros niveles del sistema educativo? ¿Deberá establecerse una lógica de competencia entre los niveles que componen el sistema educativo colombiano por los recursos públicos escasos que prevé el denominado “Pacto por la equidad”? ¿Es factible el riesgo del incumplimiento del Acuerdo en educación superior, dado el desfinanciamiento público que enfrenta el sistema educativo en su conjunto?

3. Los acuerdos de la Mesa de diálogo frente al Proyecto de ley de Plan Nacional de Desarrollo

En lo que respecta al articulado presentado por el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación al Congreso de la República, existe una una

serie de lineamientos referidos a la educación superior. El Cuadro No. 1 resume los Acuerdos de la Mesa que requieren desarrollos normativos en el articulado del PND, los artículos propuestos por el gobierno y los respectivos comentarios. Según lo establecido en el Acuerdo, son seis los puntos que exigen ajustes normativos vía PND:

1. Una reforma integral del ICETEX;
2. El saneamiento de pasivos de las IES públicas por valor de \$500.000 millones;
3. La destinación a las Instituciones de Educación Superior IES de saldos presupuestales apropiados y no comprometidos del Presupuesto General de la Nación PGN;
4. La habilitación legal para la transferencia de recursos del PGN a funcionamiento de las Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias ITTU;
5. Una revisión integral de las fuentes y los usos de los recursos de las IES públicas para garantizar su financiamiento y sostenibilidad, y la consecuente preparación de un documento que sirva de insumo para la modificación de los artículos 86 y 87 de la ley 30 de 1992;
6. Las estrategias requeridas para desarrollar un “Pacto por la Educación” en Colombia.

En todo caso, como se observará a continuación, también fue incluido un artículo relativo a los recursos de funcionamiento que nutrirán la base presupuestal de las IES Públicas.

Mesa de Profesoras y Profesores de la Universidad Nacional de Colombia
(Documento N° 7)

Cuadro No. 1

Acuerdos de la Mesa que involucran explícitamente al Plan Nacional de Desarrollo en cuanto a su articulado

Acuerdo Mesa	Artículos PND	Comentarios
1-Recursos de funcionamiento a la base presupuestal. Que busca un aumento real de los aportes de la Nación de 16.65%, alcanzando un valor de \$1,29 billones.	ARTICULO 108°. FORTALECIMIENTO FINANCIERO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA. La ley anual de presupuesto para 2020 asignará a la base presupuestal de funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior Pública un incremento del IPC más 4 puntos a los recursos de transferencia ordinaria. La ley anual de presupuesto para 2021 asignará a la base presupuestal de funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior Pública un incremento del IPC más 4,5 puntos a los recursos de transferencia ordinaria. La ley anual de presupuesto para 2022 asignará a la base presupuestal de funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior Pública un incremento del IPC más 4,65 puntos a los recursos de transferencia ordinaria. El Ministerio de Educación Nacional establecerá los mecanismos de distribución de estos recursos, con criterios de equidad y fortalecimiento institucional, entre otros.	Aunque el Acuerdo no establecía explícitamente la incorporación del tema en el Plan Nacional de Desarrollo, ha quedado consignado de acuerdo con los porcentajes establecidos. Importante corroborar si para el año 2019 se cumple la meta del IPC+3,5%. Importante pactar cuáles serán los mecanismos de distribución de los recursos que establecerá el Ministerio. Como se dijo, este rubro será financiado con recursos del PGN, lo cual reafirma la preocupación ya mencionada en materia de financiamiento.
2-Reforma al ICETEX. El PND (2018-2022) incluirá elementos que permitan avanzar hacia una reforma integral del ICETEX y de la Ley 1911 de 2018.	ARTICULO 110°. AVANCE EN EL ACCESO EN EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA. El Gobierno nacional avanzará en un proceso gradual para el acceso, permanencia y graduación en la educación superior pública de la población en condiciones de vulnerabilidad que sea admitida en una institución de educación superior pública, de formación técnica profesional, tecnológica y universitaria. Para este fin, podrán establecerse apoyos para pago de matrícula a través del ICETEX y subsidios de sostenimiento con cargo a programas del Ministerio de Educación Nacional, el Departamento de Prosperidad Social y otras fuentes. ARTÍCULO 111°. EXCEDENTES DEL ICETEX. El Ministerio de Educación Nacional podrá utilizar los excedentes que tenga el ICETEX en las cuentas provenientes de recursos girados por la Nación para atender el subsidio de tasa de interés u otros fines, para ser aplicados en las obligaciones que el ICETEX haya adquirido con el mismo fin, para financiar las renovaciones o las adjudicaciones de nuevos créditos educativos. ARTÍCULO 181°. FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA EQUIDAD, EL EMPRENDIMIENTO Y	Estos artículos no establecen la necesidad de una reforma integral al ICETEX que “garantice en forma idónea y eficaz el derecho a la educación de los colombianos”, tal como se estableció en el Acuerdo. En este sentido, no abre escenario para la reforma de la ley 1911 que es la que establece todo lo referido a la financiación contingente del ingreso. La importancia de la reforma a ley 1911 radica entre otras cosas en que esta ley consiste en que los créditos comienzan a pagarse una vez que el deudor ingresa al mercado de trabajo y se programa ese pago estableciendo una relación entre ingresos laborales y monto del crédito para definir el período a pagar, el cual puede terminar siendo bastante largo dada la informalidad y los bajos salarios, incluyendo a los profesionales de nuestro mercado laboral. Se mantiene entonces la filosofía de los programas “Ser Pilo Paga” y “Generación E”, en cuanto a focalización, subsidio

Mesa de Profesoras y Profesores de la Universidad Nacional de Colombia
(Documento N° 7)

	LA LEGALIDAD DESDE LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para: a) Crear entidades u organismos pertenecientes a la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, del sector central o descentralizado, fijando su objeto y estructura orgánica. b) Modificar la adscripción, la naturaleza jurídica y los demás elementos de la estructura orgánica de los organismos y entidades del sector central y descentralizado de la rama ejecutiva del orden nacional. c) Reasignar funciones y competencias entre las entidades y organismos de la Rama Ejecutiva del orden nacional. d) Realizar las modificaciones presupuestales necesarias para apropiar los gastos de funcionamiento e inversión necesarios para el cumplimiento de las funciones que se asignen a las entidades creadas, escindidas, suprimidas, fusionadas o reestructuradas en desarrollo de las facultades otorgadas por la presente ley. e) Crear, fusionar o modificar Consejos, Comités y demás instancias de coordinación que requieran norma con fuerza de Ley. f) Simplificar o suprimir trámites innecesarios de las entidades del Estado Colombiano. g) Crear, fusionar o suprimir los empleos que demande la administración central, en razón del ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el presente artículo, así como señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos sin crear, con cargo al Tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.	a la demanda, crédito educativo y mérito. Para ello se propone, una redistribución de recursos que facilite las labores del ICETEX. Es importante recordar que el modelo ICETEX -BM-ACCES surge por restricciones presupuestales que indican que no hay suficiente presupuesto para educación. Esto lleva a que el costo del financiamiento se traslade a las familias bajo las pautas del mercado financiero, lo que se justifica teóricamente con el argumento de la individualización de un servicio privado-capital humano. La Financiarización de la educación no está tan solo en el tipo de préstamo con tasas de interés de mercado, sino, en el esquema institucional que los determina. El ICETEX es una institución Financiera de carácter especial (la naturaleza jurídica y demás está en el artículo que te envié, así como el papel del BM) diseñada a la manera de un Fondo Rotatorio, los ingresos de los deudores sirven de crédito a nuevos deudores. A todos se les cobra con una tasa de interés de mercado (lo que está legislado en el país siguiendo las definiciones de la OMC desde 1992) por lo que algunos créditos de ICETEX se realizan específicamente a subsidios compensatorios de tasa de interés. En todo caso, es importante analizar las posibilidades que abriría el artículo 181 del PND para realizar la reforma al ICETEX en los términos establecidos en el Acuerdo.
--	--	---

Mesa de Profesoras y Profesores de la Universidad Nacional de Colombia
(Documento N° 7)

3-Saneamiento de pasivos. El gobierno destinará \$1.35 billones del PGN para financiar el saneamiento de pasivos y financiar proyectos de inversión de las IES públicas. De los \$1,35 billones, serán destinados \$500.000 a saneamiento de pasivos, para lo cual se incluirá en el PND una habilitación legal.	ARTICULO 108°. FORTALECIMIENTO FINANCIERO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA. (...) La Nación financiará proyectos de inversión de las Instituciones de Educación Superior Públicas los cuales no harán parte de la base presupuestal, que incluyen saneamiento de pasivos y aportes adicionales de inversión. Estos programas incluirán medidas orientadas al pago de acreencias laborales, reestructuración y saneamiento de pasivos, adquisición de cartera, y estarán precedidos del estudio que realizará cada Institución de Educación Superior Pública, el cual deberá ser validado por el Ministerio de Educación Nacional.	Esta obligación queda consignada en el Artículo 108 del PND, aunque no se establece puntualmente el valor. Se aclara que no harán parte de la base presupuestal. Como se dijo, este rubro será financiado con recursos del PGN, lo cual reafirma la preocupación ya mencionada en materia de financiamiento, pues del Acuerdo se desprende que son recursos distintos a aquellos que se canalizarán hacia el funcionamiento y la base presupuestal.
4- Destinación a las Instituciones de Educación Superior IES de saldos presupuestales apropiados y no comprometidos del Presupuesto General de la Nación PGN. El Gobierno Nacional incluirá en el PND 2018-2022 la habilitación legal para destinar en el año 2019 el 20% de los saldos presupuestales apropiados y no comprometidos del PGN 2018 para inversión y funcionamiento, de acuerdo con las fuentes del recurso hasta por \$300.000 millones. Para los años 2020, 2021 y 2022 esto se realizará vía Ley de PGN.	No existe ningún artículo relacionado con este acuerdo, que representa recursos hasta por \$300.000 millones en 2019. De ahí que se prevea un desfinanciamiento del Acuerdo por un monto similar.	No existe ningún artículo relacionado con este acuerdo, que representa recursos hasta por \$300.000 millones en 2019. De ahí que se prevea un desfinanciamiento del Acuerdo por un monto similar.
5-Habilitación legal para la transferencia de recursos del PGN a funcionamiento de las Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias ITTU. Comisión conformada por integrantes de la Mesa de Diálogo, representantes de la RedITTU y de más instancias del sector.	ARTICULO 108°. FORTALECIMIENTO FINANCIERO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA (...) La Nación asignará recursos de funcionamiento del Presupuesto General de la Nación a todas las Instituciones de Educación Superior que son establecimientos públicos del orden territorial. Para ello el Ministerio de Educación Nacional establecerá anualmente con estas instituciones, el mecanismo de inversión en los presupuestos institucionales.	Se habilita la transferencia de recursos. Sin embargo, los mecanismos y criterios de distribución serán definidos por una Comisión que debió ser nombrada en el mes de enero de 2019. Aquí es importante destacar la centralidad de esta comisión pues lo que ha venido operando para el caso de la educación técnica y tecnológica es una formación bastante precaria, que incluye un formato curricular de

Mesa de Profesoras y Profesores de la Universidad Nacional de Colombia
(Documento N° 7)

		“competencias” que ya opera a la manera de ciclo propedéutico en los últimos años del bachillerato público. Es fundamental construir una formación tecnológica, con base científica asociada a las universidades.
6-Modificación a los artículos 86 y 87 de la ley 30 de 1992. Inclusión en el PND de un artículo que permita la revisión de las fuentes de financiación para garantizar su sostenibilidad. De ahí se preparará un documento que servirá de insumo para la reforma de dichos artículos, y que será presentada en la siguiente legislatura.	No existe ningún artículo relacionado con este acuerdo.	Definir si es necesario un artículo en relación con “la revisión integral de las fuentes y los usos”, o con “el establecimiento de una propuesta de reforma a los artículos 86 y 87 de la ley 30 de 1992 bajo criterios de universalidad y equidad”, por ejemplo. Este es un punto fundamental para que los propósitos que persigue el acuerdo, como son las de encontrar “soluciones que permitan resolver la situación actual de la educación superior” logre su materialización.
7- Las estrategias para la materialización del “Pacto por la educación”. El Ministerio de Educación incorporará vía PND las estrategias para desarrollar dicho Pacto, que será liderado por un Consejo Nacional de Educación con participación de la Mesa de Diálogo.	No existe ningún artículo relacionado con este acuerdo. En el documento bases del plan se incluyen algunas acciones estratégicas, que en todo caso no van en concordancia con los criterios de la acordado.	Como se ha anotado, los principios del “Pacto por la equidad”, la “política social moderna” y la “Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos”, seguramente son contrarios a los propósitos que tendría el “Pacto por la educación” propuesto por estudiantes y profesores. Importancia de valorar la inclusión de un artículo que establezca los fundamentos de ese pacto: universalización, derecho a la educación, gratuidad, incondicionalidad, etc.

Fuente: Elaboración propia con base en documento de Acuerdos y Articulado de PND.

4. Conclusiones

- No es claro cómo se garantizará la financiación del Acuerdo en la educación superior, ni la obtención de metas que se proponen para la totalidad del sector educativo. Los recursos que se disponen desde el PGN parecen ser insuficientes y se prevé el riesgo de profundizar políticas privatizadoras asociadas a aumentos en las matrículas, créditos educativos no condonables, donaciones del sector privado o modalidades de alianzas público-privadas.
- Tres de los seis puntos acordados en la Mesa de Diálogo no tienen un soporte normativo en el articulado del PND (destinación de saldos presupuestales para 2019, Modificación de los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 y Pacto por la Educación).
- Sobre la reforma al ICETEX no existe claridad, pues se proponen líneas de fortalecimiento en su rol tradicional, pero se solicita el otorgamiento de facultades extraordinarias al presidente de la República para realizar reformas de fondo en distintas instituciones de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional. En concordancia con lo discutido en la Mesa sobre Reforma al ICETEX lo que debe incluirse en el PND es la modificación de la naturaleza jurídica de esta institución, excluyéndola del sistema financiero e integrándola al sector educativo bajo parámetros de crédito por fuera del mercado. Éstos deben consultar la capacidad de pago de la población que requiere acceso a la educación pública en un país en el que la concentración de la riqueza es una de las mayores en promedio internacional. Aunado a lo anterior, debe incluirse el criterio de que los préstamos no pueden ubicarse exclusivamente en los estratos 1, 2 y 3 que es parte de la política de focalización del gasto definida igualmente por el Banco Mundial desde la década del ochenta y recogida en el país desde la ley 60 de 1993 (la que estableció competencias y transferencias a los entes territoriales) que niega el universalismo de los derechos sociales y reduce la responsabilidad del Estado al “asistencialismo de pobres”.
- Los demás puntos del Acuerdo son incluidos en el Artículo 108 del PND, pero su materialización se enfrenta a las restricciones presupuestales arriba mencionadas.
- El avance hacia la consolidación de un “Pacto por la Educación”, en los términos defendidos por el Acuerdo con los estudiantes y profesores no responde a los principios de equidad y política social moderna propuestos por el gobierno en las bases de su Plan Nacional de Desarrollo. Incluir el Pacto propuesto por los estudiantes y profesores en el PND implicará definir con claridad los principios sobre los que se edificará el mismo, en contraste

con las lógicas de privatización, mercantilización y emprendimiento que prevalecen.

El riesgo de la desfiguración o incumplimiento del Acuerdo es latente. Es importante exigir en el marco de la discusión que se desarrolla en el Congreso de la República hacer las modificaciones en el articulado a los asuntos que distorsionan lo acordado; así como incluir lo que está ausente. Los compromisos asumidos por el Gobierno Nacional con el movimiento estudiantil y profesoral deben cumplirse guardando fidelidad al espíritu de lo acordado, esto es “construcción de acuerdos y soluciones que permitan resolver la situación actual de la educación superior (...) garantizar de forma idónea y eficaz el derecho a la educación de los colombianos” .

Bogotá, 16 de febrero de 2019.