**Proyecto de Ley No. De 2017**

**“Por la cual se establece una medida transitoria para la continuidad del servicio de educación superior del país”**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**DECRETA**

**Artículo 1** Adiciónese un parágrafo transitorio al artículo 61 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:

**Parágrafo transitorio**. Con el fin de garantizar el acceso y la cobertura a la educación de toda la ciudadanía, se podrán seguir otorgando becas y créditos para cursar programas académicos de educación superior que no cuenten con acreditación o en su defecto programas en instituciones de educación superior no acreditadas institucionalmente. Después de los dos (2) años siguientes contados a partir de la entrada en vigencia de este parágrafo, se procederá de conformidad con lo dispuesto en el inciso 8 del presente artículo.

**Artículo 3.** **Vigencia**. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Cordialmente,

**MARTHA PATRICIA VILLALBA HODWALKER**

Representante a la Cámara

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El artículo 67 de la Constitución Política dispone 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. 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. (…) Corresponde al Estado (…) garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los* menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo (…)” Igualmente, el artículo 69 establece la obligación del Estado en facilitar los mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.

Por otra parte, la Ley 1753 de 2015 “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo País”* establece en el artículo 61, entre otros aspectos, que “*desde 2018 los créditos y becas financiados por el Icetex estarán destinados únicamente a financiar programas que cuenten con acreditación o en su defecto programas en instituciones de educación acreditadas institucionalmente”*.

Al respecto, se resalta que la acreditación de los programas académicos y de las instituciones de educación superior es una refrendación que concede el Estado cuando aquellos ofertan y desarrollan el servicio educativo con condiciones de calidad que superan las previstas en la normatividad vigente (Leyes 749 de 2002 y 1188 de 2008 y Decreto 1075 de 2015), con base en un proceso previo de autoevaluación y verificación en el cual intervienen la institución, las comunidades académicas y el Consejo Nacional de Acreditación (CNA)[[1]](#footnote-1).

Téngase en cuenta que el inciso 2° del artículo 53 de la Ley 30 de 1992 dispone que <<*es voluntario de las instituciones de educación superior acogerse al Sistema de Acreditación*>>. En este sentido, la acreditación de sus programas o la acreditación institucional depende de que cada institución, por su propia cuenta, adelante los respectivos trámites y cumpla los requisitos establecidos para tal fin, ante el Ministerio de Educación Nacional y el CNA.

Así, las instituciones de educación superior (IES) pueden ofertar y desarrollar sus programas académicos sin que cuenten con acreditación, siempre y cuando tengan el respectivo registro calificado vigente. El registro calificado es el instrumento del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior mediante el cual el Estado verifica el cumplimiento de las condiciones de calidad por parte de las instituciones de educación superior, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 1188 de 2008. Las instituciones que demuestran el cumplimiento de estas condiciones en una medida superior a la que exige la ley, pueden ser objeto del reconocimiento estatal otorgado con la acreditación de calidad, ya sea a sus programas académicos (acreditación de programa) o a la misma institución (acreditación institucional).

El tiempo promedio de un proceso de evaluación con fines de acreditación es de 11 meses los cuales inician en el momento en que se radica el informe de autoevaluación y finalizan cuando el CNA emite el concepto final recomendando la acreditación o negación de la misma.

Sin embargo, prepararse para la acreditación, es decir, reunir las condiciones que se requieren para que un programa pueda ser reconocido como de alta calidad, es un proceso que demanda mucho más tiempo y depende del estado de madurez y desarrollo de cada programa e institución. Considerando los criterios y exigencias de la evaluación, las acciones que debe adelantar un programa académico para lograr la acreditación pueden alcanzar plazos de entre 2 a 5 años o más, debido a que hay acciones, como por ejemplo conformar grupos de investigación con resultados de producción intelectual o formar profesores de alto nivel (maestría o doctorado), que no se consiguen en el corto plazo.

Para una mayor ilustración de lo hasta aquí expuesto, podemos señalar que el proceso de acreditación comprende las siguientes etapas:

1. **Apreciación de condiciones iniciales.** Esta etapa inicia una vez la institución o programa académico considera que está preparado para ser evaluado con exigencias de alta calidad. Esta es una etapa preliminar en la que se revisan los requisitos básicos para solicitar la acreditación. Cuando se trata de la primera vez que una IES inicia procesos de acreditación, esta etapa incluye además una visita por parte de una comisión del CNA, la cual tiene por objeto determinar qué tan preparada está la Institución y sus programas para adelantar, con probabilidades de éxito, procesos de acreditación. Producto de esa etapa se genera un informe en el que se autoriza a la IES avanzar o no con la etapa de Autoevaluación.
2. **Autoevaluación.** Consiste en el autoanálisis que realiza cada IES sobre el conjunto de factores de calidad del (o los) programa(s) académico(s), de acuerdo con los criterios y lineamientos definidos por el CNA. Como resultado de esta etapa, la IES produce un informe de autoevaluación que contiene información sobre: estudiantes, profesores, procesos académicos, bienestar universitario, recursos de infraestructura y de apoyo académico, investigación, movilidad académica, seguimiento a egresados e impacto en el medio, entre otros. Este informe se radica ante el CNA para iniciar en sentido estricto el proceso de evaluación con fines de acreditación. La duración de esta etapa depende de cada programa e IES y no tiene un término establecido, pero generalmente un proceso de autoevaluación bajo el modelo actual toma al menos 1 año.
3. **Visita de evaluación externa**. Una vez radicado el informe de autoevaluación por parte de la IES, el CNA realiza una revisión de completitud de la información, y si es aprobado, el proceso pasa a designación de pares evaluadores[[2]](#footnote-2). Los pares deben revisar el informe de autoevaluación y programar una visita de evaluación externa a la institución y al programa a evaluar. Esta visita tiene una duración de 2.5 días y tiene como fin verificar la veracidad del contenido del informe de autoevaluación presentado por la IES. Producto de esta etapa, los pares evaluadores designados por el CNA deben preparar un informe de evaluación externa en el cual dan cuenta del resultado de la visita y de los juicios sobre el grado de cumplimiento de cada uno de los factores y características de calidad definidos por el CNA. Este informe se envía a la Institución para que emita sus observaciones. Es la oportunidad para que la IES y el programa amplíen, profundicen o aclaren la información contenida en dicho informe dentro de los 15 días siguientes al recibo del mismo.
4. **Evaluación final.** En esta etapa, con base en la información recogida durante el proceso (informe de autoevaluación, informe de evaluación externa y comentarios al informe de evaluación externa), el CNA, en sesión plenaria que se realiza una vez cada mes, estudia las ponencias de cada programa, revisando sus fortalezas y debilidades, y, con base en un análisis integral, conceptúa si el programa puede ser reconocido o no como de alta calidad. Este concepto se envía al Ministerio de Educación Nacional para que adopte la decisión final a través de un acto administrativo (resolución de acreditación).
5. **Acto administrativo.** Emisión del acto administrativo de reconocimiento de la acreditación de alta calidad. Esta etapa la corresponde al Ministerio de Educación.

Los requisitos para solicitar la acreditación de alta calidad son los establecidos en el artículo 3 del Acuerdo 02 de 2012 del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU)[[3]](#footnote-3).

Además de las condiciones anteriores y de los criterios de evaluación definidos en los lineamientos de acreditación, los programas deben cumplir los siguientes requisitos para solicitar la acreditación: (i) que el programa tenga registro calificado vigente; (ii) que la IES no esté sancionada por incumplimiento de las normas de educación superior y (iii) que el programa tenga al menos cuatro cohortes de egresados.

Los principales aciertos de la acreditación consisten en haber definido una serie de referentes de calidad de la educación superior en el marco de los cuales las IES y los programas definen sus propias condiciones de calidad y permiten medir sus avances y retos por alcanzar.

Entre las principales dificultades y desafíos está la baja cobertura de programas e IES que han alcanzado hasta ahora la acreditación de la alta calidad (menos del 20%), esto refleja los grandes esfuerzos que aún deben hacer las IES y todo el sector de educación superior para avanzar hacia condiciones de alta calidad. Entre las principales debilidades halladas en las evaluaciones se encuentran temas asociados a plantas de profesores con formación de alto nivel insuficientes, pocos resultados de investigación y producción intelectual, bajo rendimiento académico de los estudiantes, elevadas tasas de deserción, entre otros. Superar estas dificultades supone disponer de planes, proyectos y recursos por parte de las IES, en un horizonte de mediano y largo plazo.

De acuerdo con el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior - SACES[[4]](#footnote-4), a 31 de diciembre de 2016, existían 11.836 programas con registro calificado activo de los cuales 1.056 contaban con acreditación, lo que equivale al 9% del total de la oferta activa. En el caso de las instituciones de educación superior, se observa que 41 de las 289 existentes, cuentan con acreditación institucional y 6 se encuentran en proceso de renovación (16%), como se muestra en las siguientes gráficas.

Gráfico No. 1.

 Gráfico No. 2.

De otra parte, teniendo en cuenta el comportamiento de los últimos cinco años de los desembolsos de recursos que viene realizando el ICETEX para atender la demanda de créditos educativos a nivel nacional, se constata que históricamente la mayoría de solicitudes está asociada a programas académicos que no cuentan con acreditación. Algunas de los principales motivos de esta circunstancia son: i) el menor costo de matrícula de instituciones y programas no acreditados en comparación con los que sí cuentan con este reconocimiento, y ii) que varias zonas del país no cuentan con una oferta de educación superior acreditada, tal como se expondrá más adelante en esta exposición de motivos.

En el siguiente gráfico se muestra la tendencia que, si bien refleja un incremento en la demanda de créditos para realizar estudios en instituciones de educación superior acreditadas, sigue siendo significativamente mayoritaria para instituciones sin acreditación[[5]](#footnote-5).

Gráfico No. 3.

En este sentido, de persistir la restricción normativa que impide otorgar créditos educativos a través del ICETEX para cursar estudios en programas de educación superior sin acreditación o en instituciones de educación superior sin acreditación, la mayoría de los potenciales jóvenes que demandan el apoyo financiero estatal con el cual se les facilita el acceso y permanencia en la educación superior no contarían con estos recursos.

Lo anterior puede tener una repercusión negativa en la tasa de cobertura, en tanto que al no contar con este apoyo económico los potenciales beneficiarios no podrían acceder a la educación superior. Inclusive, podría generar un incremento en tasa de deserción, pues muchos de los beneficiarios solicitan su crédito educativo después de haber iniciado sus estudios en educación superior, justamente para financiar los períodos académicos en los que por sí mismos o con el apoyo de sus familias no lo pueden hacer.

Revisando los históricos de desembolsos de créditos educativos del ICETEX, se observa un promedio de 59.435 nuevos jóvenes por año que solicitan el apoyo del Estado para financiar sus estudios de educación superior, ya sea para iniciarlos o para continuarlos. De estos, 37.103 demandan dicho apoyo para realizar sus estudios en instituciones de educación superior sin acreditación, que equivalen al 62% del total de nuevos solicitantes al año, en promedio[[6]](#footnote-6).

En el siguiente cuadro se presenta el histórico de los desembolsos que ha realizado el ICETEX año a año desde el 2011 y lo corrido del año 2017 (primer semestre), en el que se constata cuántos corresponden a solicitudes para cursar estudios en instituciones de educación sin acreditación y cuantos en instituciones acreditadas. Con el mismo histórico se calculó un promedio anual que se tiene como referente para estimar los potenciales solicitantes de créditos educativos para el año 2018.

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Concepto** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018p** |
| Desembolso de créditos y becas para cursar programas sin acreditación |  44.798  |  39.842  |  39.329  |  32.239  |  29.305  |  14.744  |  37.103  |
| Desembolso de créditos y becas para cursar programas con acreditación |  15.740  |  19.624  |  25.144  |  25.101  |  26.052  |  11.178  |  22.332  |
| **Total desembolsos del ICETEX** |  **60.538**  |  **59.466**  |  **64.473**  |  **57.340**  |  **55.357**  |  **25.922**  |  **59.435**  |

Cuadro No. 1.

En cuanto a las instituciones de educación superior, se resalta que hay 15 acreditadas y 4 en proceso de renovación de la acreditación ubicadas en 7 departamentos históricamente afectados por el conflicto armado (Antioquia, Bolívar, Cauca, Magdalena, Risaralda, Santander, Valle del Cauca). También se resalta que no hay ninguna acreditada en los siguientes 13 departamentos también afectados por el conflicto armado: Nariño, Córdoba, Sucre, Tolima, Norte de Santander, Meta, Cesar, La Guajira, Chocó, Putumayo, Caquetá, Arauca y Guaviare.

Nótese también que, del total de beneficiarios de los distintos créditos educativos otorgados por el ICETEX, el 55,3% están ubicados en los 20 departamentos antes referidos y el 20,2% se concentran en los 13 departamentos donde no hay oferta educativa acreditada.

El gráfico No. 4 muestra la distribución de las instituciones acreditadas y no acreditadas en los 20 departamentos históricamente afectados por el conflicto armado que se acaban de enunciar. El gráfico No. 5 muestra la comparación entre los beneficiarios ubicados en esos departamentos frente a los demás beneficiarios a nivel nacional; en este último es particularmente notorio que la mayoría de los jóvenes que demandan el apoyo del Estado mediante créditos educativos a través del ICETEX para acceder y permanecer en la educación superior, está ubicada precisamente en los departamentos históricamente afectados por el conflicto armado.

Gráfico No. 4.

Gráfico No. 5.

En términos generales, analizando la demanda total de créditos para educación superior que han sido otorgados a través del ICETEX en los últimos cinco años, se constata que la mayoría son solicitados por los ciudadanos para realizar estudios en instituciones sin acreditación.

Se resalta que la cobertura de las instituciones acreditadas se circunscribe a las principales ciudades del país, mientras que las instituciones no acreditadas tienen cobertura con un alcance mayor en el territorio nacional.

A manera de ejemplo se citan las siguientes instituciones que no cuentan con acreditación de calidad, pero su oferta educativa sobresale a nivel nacional frente a otras instituciones que si tienen acreditación:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Nombre de la IES** | **Población Estudiantil del último año** | **Número de Municipios donde oferta el servicio** |
| Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD |  69.675  | 60 |
| Universidad Cooperativa de Colombia |  49.312  | 19 |
| Universidad Antonio Nariño |  16.702  | 30 |
| Corporación Unificada Nacional de Educación Superior -CUN |  31.177  | 69 |
| Corporación Universitaria Minuto de Dios -UNIMINUTO |  108.624  | 27 |
| Corporación Universitaria Remington |  21.326  | 60 |

Cuadro No. 2.

Estas seis instituciones tienen logran ofertar el servicio educativo en promedio a 41 municipios, cada una; sumada su población estudiantil, equivale al 12% del total nacional actual. Como se mostró en el gráfico 2, la mayoría de instituciones de educación superior actualmente no cuentan con acreditación institucional.

El siguiente gráfico muestra el comportamiento de la demanda de la población por apoyo económico estatal a través del ICETEX para pagar sus estudios de educación superior. En este se evidencia que las solicitudes de créditos educativos se caracterizan por una marcada preferencia para cursar programas académicos no acreditados.

 Gráfico No. 6.

De acuerdo con los datos antes indicados, la exigencia legal de otorgar becas y créditos educativos financiados por el ICETEX solamente para cursar programas acreditados o en instituciones acreditadas, tendrá como consecuencia una afectación significativa para los potenciales estudiantes que deseen acceder a estos beneficios para facilitar su acceso y permanencia en la educación superior a partir del año 2018.

Nótese que la oferta educativa acreditada, particularmente en las zonas históricamente afectadas por el conflicto armado es nula en la mayoría de los casos; este hecho impediría al Estado beneficiar a los ciudadanos que residen allí, si persiste la condición de otorgar créditos y becas solamente para que accedan a oferta educativa acreditada, pero también generaría un impacto negativo en los logros referidos a la ampliación de la cobertura y la reducción de la deserción en este nivel educativo.

La restricción de no poder acceder a becas y créditos para cursar programas académicos sin acreditación o en instituciones de educación superior no acreditadas puede generar un efecto altamente negativo en los ciudadanos de todo el territorio nacional, pues desencadena consecuencias contrarias al principio de equidad en tanto que, por una parte, se les impide beneficiarse de este apoyo estatal para acceder al servicio educativo como sí lo podrían hacer los demás colombianos que estén en zonas que cuentan con una amplia oferta educativa acreditada y, por otra, se desmejora significativamente sus posibilidades de inserción en el mercado laboral en condiciones competitivas, al no poderse formar profesionalmente para desempeñar una profesión, aspecto que socava sus condiciones de vida.

Por lo anterior, se hace necesario ampliar el plazo para aplicar la restricción de otorgar créditos y becas financiadas a través del ICETEX únicamente para realizar estudios en programas que cuenten con acreditación o en su defecto programas en instituciones de educación acreditadas institucionalmente.

La medida que se propone consiste en conceder un mayor plazo para condicionar los créditos educativos y becas financiados por el ICETEX solamente a la oferta educativa acreditada, lo cual permitirá que el Gobierno nacional siga ofreciendo un apoyo económico a los ciudadanos en todo el territorio nacional, para que puedan acceder y permanecer en la educación superior, realizando sus estudios en programas académicos o instituciones, ya sea que cuenten o no con acreditación, hecho que además amplía el número de potenciales beneficiarios de créditos, con lo cual la aplicación de la norma resulta más beneficiosa para la sociedad.

De esta manera, al ampliar las posibilidades de otorgamiento de alguna opción de apoyo económico a los ciudadanos colombianos mediante becas o créditos educativos dispuestos a través del ICETEX, se propende por incentivar su acceso y permanencia en la educación superior, pero también por crear condiciones de bienestar y buen vivir. El hecho de contar con un capital humano mejor formado es un factor determinante para promover la igualdad y la equidad social, disminuir los niveles de pobreza y contribuir al pleno disfrute de los derechos para todos los ciudadanos colombianos.

Se resalta que de acuerdo con análisis estadísticos del Departamento Nacional de Estadística -DANE, la tasa de desempleo es significativamente menor en la población que ha logrado un nivel de educación superior, frente a quienes solamente han logrado niveles de educación media; en el primer caso, la tasa de desempleo oscila entre 14,7 y el 8,3%, mientras que en el segundo caso esa tasa equivale en promedio al 41,2% de la población con ese nivel educativo.

En los siguientes cuadros se expone resumidamente los citados análisis en los que se constata el impacto positivo que genera en la población el hecho de contar con un nivel educativo superior en su posibilidad de lograr mejores ingresos para satisfacer sus necesidades personales y de sus familias.



Gráfico No. 7.

En cuanto a los niveles de ingresos laborales, los análisis de la misma entidad indican que al lograr un nivel educativo superior, los ciudadanos pueden mejorar sustancialmente sus niveles de ingresos. Al respecto, el DANE informa que la proporción de ocupados sin ningún nivel educativo logrado que ganaron hasta medio SMMLV fue 41,4%, mientras que la proporción de ocupados que completó la educación media y ganaban entre 1 SMMLV y 1,5 SMMLV fue 37,1%. Respecto de los ocupados que completaron su educación universitaria o de posgrado, se destaca que han podido acceder a ingresos superiores a 1,5 SMMLV[[7]](#footnote-7).



Gráfico No. 8



Gráfico No. 9

Por último, téngase en cuenta que los programas académicos para los cuales se otorgarán las becas y los créditos educativos contarán con el respectivo registro calificado que, de acuerdo con lo establecido por la Ley 1188 de 2008, se constituye en el instrumento del SACES mediante el cual el Estado verifica el cumplimiento de las condiciones de calidad por parte de las instituciones de educación superior.

De acuerdo con lo expuesto, ponemos a consideración del Honorable Congreso el presente proyecto de ley.

**MARTHA PATRICIA VILLALBA HODWALKER**

Representante a la Cámara

1. Texto extraído de: <http://www.mineducacion.gov.co/CNA/1741/article-186365.html> [↑](#footnote-ref-1)
2. Par académico es la persona autorizada por el Ministerio de Educación Nacional para verificar las condiciones de calidad en trámites institucionales y los de registro calificado, con todos los procesos asociados a los mismos. [↑](#footnote-ref-2)
3. Información disponible en la página web <http://www.cna.gov.co/1741/articles-186370_Acuerdo_02_2012.pdf>, consultada el 8 de junio de 2017. [↑](#footnote-ref-3)
4. Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. [↑](#footnote-ref-4)
5. Los datos de 2017 son preliminares con corte a junio 30 de 2017. [↑](#footnote-ref-5)
6. Fuente: Información reportada por el ICETEX, con corte al primer semestre de 2017. [↑](#footnote-ref-6)
7. Fuente: Boletín Técnico. “Fuerza Labora l y Educación 2016”. DANE, marzo 24 de 2017. [↑](#footnote-ref-7)