

ANÁLISIS NORMATIVO DEL FCI COMO MECANISMO DE ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA

REGULATORY ANALYSIS OF THE FCI AS A MECHANISM FOR ACCESS TO HIGHER EDUCATION IN COLOMBIA

Melisa López Hernández

Universidad Cooperativa de Colombia
ORCID: 0000-0002-4913-7329
melisa.lopezh@campusucc.edu.co

Eduardo Andrés Calderón Marenco

Universidad Cooperativa de Colombia
ORCID: /0000-0002-7840-6495
eduardo.calderon@campusucc.edu.co

Camilo Andrés Garzón Correa

Universidad Cooperativa de Colombia
ORCID: 0000-0002-2851-2716
camiloa.garzon@ucc.edu.co

Oscar Yesid Céspedes Gutiérrez

Universidad Cooperativa de Colombia
ORCID: 0000-0001-9635-4978
oscar.cespedesg@campusucc.edu.co

DOI: <https://doi.org/10.24265/voxjuris.2023.v41n1.02>

Recibido: 14 de enero de 2022

Aceptado: 25 de julio de 2022

SUMARIO

- Introducción.
- Antecedentes y motivos de la expedición de la Ley 1911 de 2018.
- Financiamiento Contingente al Ingreso para la educación superior (FCI).
- Aproximación constitucional y legal al sistema FCI en Colombia.
- Conclusiones.
- Referencias.

RESUMEN

El Financiamiento Contingente al Ingreso (FCI), es uno de los sistemas usados en el mundo para financiar el ingreso a la educación superior. En Colombia fue regulado en el año 2018, empero a la fecha no ha comenzado su operación, pues existen dificultades jurídicas, presupuestales y de otra índole que no le han

permitido al ICETEX su puesta en marcha. En el presente artículo se analiza la regulación colombiana del FCI en clave histórica frente a su surgimiento y comparándola con la forma que se usa en otros países. Se ha adoptado el método de análisis síntesis, con el fin de desestructurar el objeto de investigación, para luego sintetizar su contenido y así evidenciar y analizar cada parte de la estructura de los mecanismos para el financiamiento de la educación superior en Colombia.

PALABRAS CLAVE

Educación superior, Financiamiento Contingente al Ingreso, ICETEX, Ingreso a la educación.

ABSTRACT

Income Contingent Financing (FCI) is one of the systems used in the world to finance admission to higher education. In Colombia it was regulated in 2018, but to date it has

not started its operation, as there are legal, budgetary and other difficulties that have not allowed ICETEX to start up. In this article, the Colombian regulation of the FCI is analyzed in a historical key in front of its emergence and comparing it with the way it is used in other countries. The method of synthesis analysis has been adopted, in order to unstructure the object of investigation, to then synthesize its content and thus demonstrate and analyze each part of the structure of the mechanisms for financing higher education in Colombia.

KEYWORDS

Higher Education, Income Contingent Financing, ICETEX, Income to education.

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, como indica Vela Valdés (2000) y Torres Vásquez & Rojas Ángel (2013) el acceso a la educación superior para los jóvenes residentes en países latinoamericanos se convierte en una garantía de progreso y de oportunidades, en cierto sentido, es una barrera para combatir el ingreso de más personas a grupos ilegales y para garantizar la formalidad laboral. La mayoría de los Estados cuentan con diferentes sistemas de financiación para el ingreso a la educación superior. En 1950 fue creado el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX -, como una entidad del nivel nacional, cuya función principal es promover que las personas con dificultades económicas y con buen rendimiento académico en la educación media logren acceder a la educación superior por medio de créditos educativos, ya sea, con recursos propios o de terceros. ICETEX fue la primera institución en Latinoamérica en emplear este modelo de préstamos educativos a estudiantes para que sea el egresado quien retribuya esta financiación. Además, en estas siete décadas ha sido el principal actor del país en llevar a cabo este rol de financiación para el acceso a la formación superior a más de 5 millones de estudiantes colombianos.

La educación superior como asunto fundamental para el progreso social de Colombia, debe ser tenida en cuenta como un sistema integral en la articulación para el logro de objetivos para el desarrollo sostenible, en ese sistema la financiación tiene un rol central, para lo cual se requiere analizar cómo la norma

colombiana la propone actualmente y cuál ha sido su recorrido a para llegar a la actual regulación normativa.

En los últimos años, en especial a partir de las movilizaciones de estudiantes, profesores y de la sociedad en general, se han generado imaginarios que deben ser dimensionados y caracterizados en forma objetiva, por ello el ICETEX tiene el exigente y dinámico desafío de contribuir en forma coherente con las características y condiciones de los estudiantes que acceden y deben acceder a la educación superior.

En el año 2018, Colombia adoptó de manera legislativa la Ley 1911 de 2018, donde especifica el modelo de Financiamiento Contingente al Ingreso como mecanismo al acceso a la educación superior, acogiendo uno de los sistemas utilizados en el mundo, tal y como se evidenciará más adelante. En este modelo el deudor paga la deuda basándose en un porcentaje de sus ingresos hasta que termina de cumplir con la obligación, así que el período de amortización es variable, y no existe una tasa de interés predeterminada, a diferencia de los sistemas de crédito convencionales, en los cuales se pacta el plazo para pagar la obligación y el interés, los cuales determinan el valor de la mensualidad. Dicho de otra manera, en el sistema de crédito tradicional el tiempo de amortización es fijo y las cuotas también, el componente variable se origina de qué porcentaje de los ingresos destinan los estudiantes para pagar esa cuota, esto porque la cuota es fija pero el mercado laboral es variable, si el estudiante se encuentra desempleado (por ejemplo) la cuota es infinitamente mayor a su ingreso. Por el contrario, en FCI el componente fijo es el porcentaje que destinan los estudiantes a repagar su financiación y el componente variable es el tiempo de amortización.

Dicha decisión de adoptar este nuevo modelo se debe a un largo proceso de decisiones judiciales de la Corte Constitucional colombiana, estudios realizados por el Ministerio de Educación Nacional en compañía de asesores internacionales y reflexiones internas del ICETEX, para mejorar la prestación de su servicio. Pese a lo anterior, la comunidad académica colombiana y los usuarios del ICETEX no conocen cómo funciona este nuevo sistema, pues por diversas dificultades su implementación no se ha dado de la manera esperada.

El presente artículo se desarrolla en tres apartados, en el primero se abordan los antecedentes para la expedición de la Ley 1911 de 2018, iniciado por la importancia que tiene la financiación de la educación superior para disminuir las brechas entre la población, pasando por los antecedentes sociales y jurídicos que dieron pie a la Ley. En el segundo apartado, se aborda desde una perspectiva comparada el concepto de financiamiento contingente al ingreso, revisando cómo en diferentes países está regulado, cuáles han sido sus beneficios y los aspectos por mejorar. En el último capítulo, se hace el análisis normativo propiamente dicho de la regulación colombiana del financiamiento contingente al ingreso.

ANTECEDENTES Y MOTIVOS DE LA EXPEDICIÓN DE LA LEY 1911 DE 2018

Según Amartya Sen, el desarrollo humano es un proceso conducente a la ampliación de las opciones de las cuales disponen las personas, es decir a la posibilidad de tener una larga y saludable vida, a poder adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso. En este sentido, en la definición de una sociedad justa, son determinantes cuestiones como el mejoramiento de las condiciones de vida, la realización de una justicia social, y la ampliación de las oportunidades. Para Sen (2002) el bienestar de las personas debe ser entonces el objetivo final del modelo de desarrollo.

En la teoría de Sen (2003), la educación es una capacidad esencial, no saber leer, escribir, contar o comunicarse resulta ser una gran privación y constituye un caso extremo de inseguridad, pues el individuo tiene la certeza de la privación y la ausencia de cualquier posibilidad de evitarlo. Igualmente, no contar con educación superior incide negativamente en la posibilidad que tiene el individuo de escoger libremente su proyecto de vida y de realizar el máximo de sus capacidades. Cuando un país, aun con una renta baja, logra que todos sus ciudadanos accedan a la educación y a la asistencia sanitaria, puede tener muy buenos resultados en cuanto a la longevidad y calidad de vida de toda la población (Londos & Formichella, 2006). La educación cumple, entonces, un rol fundamental para disminuir las brechas de desigualdad en una sociedad y para garantizar un mejor desarrollo humano.

Una de las promesas fundamentales de la modernidad y de su traducción en los sistemas constitucionales, fue aquella de la libertad y la idea de que el individuo puede cambiar sus condiciones futuras, a pesar de sus circunstancias presentes¹. La educación se convierte en el mecanismo privilegiado para hacer posible esta movilidad social². Sin embargo, la coyuntura actual sumada a las dificultades financieras y a las debilidades institucionales de muchos países, parecen poner a prueba la realización de varios de estos aspectos y en particular el derecho a la educación. Colombia no se escapa de tal situación, y al contrario resulta ser un buen ejemplo, pues las diferentes crisis económicas, han agravado la desigualdad y aumentando las brechas sociales, alejándonos de los ideales de la Constitución del 91 (Abadía Alvarado, et. al., 2020).

Frente a esta situación, los últimos gobiernos en Colombia han buscado dar respuesta a la problemática ligada al acceso a la educación superior, como veremos a continuación, se han formulado varios programas de financiamiento y crédito destinados a mejorar las condiciones de acceso y permanencia. Igualmente, desde el legislativo se ha dado una importante producción normativa, encaminada a garantizar dicho nivel de educación. Sin embargo, los logros en la materia siguen siendo insuficientes, para buscar un mayor progreso recientemente fue expedida una nueva norma: La ley 1911 de 2018, “por medio de la cual se crea la contribución solidaria a la educación superior y se dictan otras disposiciones sobre los mecanismos y las estrategias para lograr la financiación sostenible de la educación superior”, a continuación, se expondrá brevemente, algunos de los referentes normativos en los cuales se inserta esta nueva ley, para luego analizar las razones que llevaron al legislador a su promulgación.

1 El individuo de la modernidad es un ser autónomo y libre que puede cuestionar su pertenencia a una sociedad, decidir sobre su proyecto de vida y modificarlo cuando así lo considere necesario.

2 En la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se ha defendido una postura liberal moderna del derecho a la educación. En la sentencia T-321 de 2007, por ejemplo, el tribunal afirmó que el derecho a la educación es de naturaleza fundamental, pues guarda una íntima relación con la dignidad humana, en la dimensión relativa a la adopción de un plan de vida y la realización de las capacidades del ser humano”, y en el fallo T-013 de 2017, agregó que tal derecho “es la concretización de la posibilidad de elegir y acceder al conocimiento según sus propias expectativas de vida”.

Antecedentes normativos del financiamiento a la demanda en el acceso a la educación superior

Mediante el Decreto 2586 de 1950 se creó el ICETEX, como una entidad del Estado que busca fomentar el acceso y la permanencia de los estudiantes a la educación superior, a través del otorgamiento de créditos educativos. Esta institución fue transformada mediante la Ley 1002 de 2005, en una entidad financiera de naturaleza especial con personería jurídica, autónoma administrativa y patrimonio propio vinculada al Ministerio de la Educación Nacional, esto para garantizar mayor capacidad de trabajo del Instituto.

El ICETEX ha contado con varias modalidades de créditos educativos, de las cuales se pueden destacar por su nivel de relevancia (Abadía Alvarado, et. al., 2020): entre ellas, en este siglo, el crédito Acceso con Calidad a la Educación Superior - ACCES, y posteriormente el crédito Tú Eliges.

El programa de créditos subsidiados ACCES tuvo sus inicios en el año 2002. La finalidad de esta modalidad fue la de ofrecer líneas de crédito a largo plazo para financiar programas técnicos, tecnológicos o de ciclo complementario de escuelas normales superiores, o universitarios. La población destinataria, era principalmente aquella perteneciente a los estratos 1, 2 y 3 con excelente desempeño académico. Su cobertura estaba definida hasta el 75% del costo de la matrícula. Durante el periodo comprendido entre los años 2003 y 2015, ACCES beneficio alrededor de “414 mil estudiantes de en programas de pregrado, de los cuales cerca del 80% son estrato 1 y 2” (DNP, Documento CONPES 3880 de 2016, p. 10). A pesar de que a través de esta modalidad de crédito se mejoró el acceso a la educación superior, según el DNP, persistían las barreras para los estudiantes de bajos recursos (DNP, Documento CONPES 3880 de 2016, p.10).

Vale la pena mencionar la Ley 1012 de 2006 que modificó el artículo 111 de la Ley 30 de 1992, esta disposición determinó que las entidades territoriales y la Nación deben establecer una política pública de ayudas y créditos para las personas de escasos ingresos económicos, en el nivel de educación superior. En virtud de la citada norma se crearon los Fondos Educativos Departamentales y Municipales, de allí que el

ICETEX y las entidades que crearon dichos fondos estarán a cargo de la ejecución de los recursos. Así mismo, por medio de esta Ley se otorgó la facultad a los departamentos y a los municipios de crear con recursos propios fondos destinados a créditos educativos universitarios (párrafo 2º, art. 114 Ley 1016 de 2006, modificado por la Ley 1012 de 2006). Parte de estos fondos, están destinados a promover la educación superior de los grupos con especial protección constitucional, como, por ejemplo: los afrodescendientes, indígenas, víctimas del conflicto armado interno o personas en situación de discapacidad³ (Abadía Alvarado, et al., 2020)

Por otro lado, el Gobierno colombiano lanzó en 2014 el programa Ser Pilo Paga. Su finalidad principal fue beneficiar a 40,000 estudiantes a través de créditos 100% condonables, los requisitos que debían cumplir los estudiantes para poder ser beneficiarios eran: I) obtener un puntaje mínimo en las pruebas Saber 11, II) un puntaje determinado en el SISBEN y, III) ser admitido en una institución de educación superior de alta calidad en el país. Sin embargo, el programa tuvo una duración de cuatro años con el mismo número de convocatorias nacionales (Abadía Alvarado, et. al., 2020).

En este contexto, en 2015 entró en vigor un nuevo programa de crédito bajo el nombre de Tú Eliges, el cual buscó ampliar las líneas de crédito⁴. Esta modalidad brinda diferentes tipos de financiación con distintas alternativas de pago dependiendo del porcentaje de crédito que pueda ser pagado durante la época de estudio (DNP, Documento CONPES 3880 de 2016, p.10). A diferencia de ACCES, Tú Eliges cubre la totalidad de la matrícula y entre sus opciones ofrece la posibilidad de un crédito sin codeudor (DNP, Documento CONPES 3880 de 2016).

Finalmente, en el año 2018 el Ministerio de Educación y el ICETEX suscribieron el contrato interadministrativo 166, mediante el

3 De acuerdo con el documento CONPES 3880 de 2016, el sostenimiento de estos fondos resulta ser determinante para fomentar el acceso a la educación superior de estos grupos y así lograr la materialización del derecho a la educación para todos los colombianos sin desconocer la diversidad cultural y territorial colombiana (Departamento de Planeación Nacional, 2016).

4 Entre 2015 y 2019 el programa ACCES operó para la renovación de créditos que fueron otorgados antes de 2015. DNP CONPES 3880, 2016.

cual se creó Generación E. Con este nuevo programa el Gobierno nacional, a través de este ministerio, destina recursos para apoyar el acceso y la permanencia en la educación superior a los mejores estudiantes en situación de vulnerabilidad económica con el objetivo de destinar recursos.

Los motivos que dieron lugar a la expedición de la ley

En un sistema constitucional fundado en la democracia, es necesario que la norma jurídica pueda someterse al análisis y a la crítica ciudadana. En este proceso es indispensable conocer las razones que justifiquen la existencia y validez de la norma dentro del sistema jurídico, así como el reconocimiento de los principios constitucionales que la validan y al mismo tiempo limitan la libertad de configuración del legislador (Martínez Marulanda, 2019). Al respecto, la Corte Constitucional, ha sostenido que:

[...] no basta con que el legislador haya tomado una decisión para que ésta pueda considerarse justificada en el Estado constitucional. La ausencia de razones vulnera no solo el carácter moral de las personas, sino que desconoce los principios del sistema legal y constitucional (Sentencia C-047 de 2001).

Teniendo en cuenta lo anterior, se pasa a exponer las razones que motivaron al legislador a formular la Ley 1911 de 2018. Según los ponentes de proyecto de Ley, la iniciativa tiene fundamento en artículo 369 de la Ley 1819 de 2016 mediante el cual se formularon las bases para la creación de un sistema de financiación contingente al ingreso (en adelante FCI) cuyo objeto es el de incrementar los índices de cobertura y reducir la deserción. También tiene como finalidad dar cumplimiento a la obligación del Estado de adoptar medidas que faciliten mecanismos financieros que hagan posible el acceso de las personas a la educación superior.

Igualmente, los ponentes tuvieron en cuenta la jurisprudencia constitucional sobre el derecho a la educación superior. Según el representante a la cámara Rodrigo Lara:

(el) proyecto se convierte en una oportunidad para que el ICETEX de cumplimiento a la sentencia T-013 de 2017 de la Corte Constitucional que estableció que la entidad debe tener en cuenta

las situaciones económicas particulares de los beneficiarios de los créditos y ofrecer soluciones más flexibles para garantizar la continuidad de la financiación y evitar interrupciones de los ciclos educativos (Universidad de los Andes, Congreso visible, 2017).

En el fallo T-013 de 2017, citado por el congresista, la Corte Constitucional reitero su jurisprudencia en relación con el derecho a la educación sostuvo que la educación superior tiene un doble carácter: es un derecho fundamental y una obligación progresiva. Ésta última se encuentra definida por:

I) La obligación del Estado de adoptar medidas, en un plazo razonable, para lograr una mayor realización del derecho, de manera que la simple actitud pasiva de éste se opone al principio en mención (aquí encontramos la obligación del Estado de procurar el acceso progresivo de las personas a las Universidades, mediante la adopción de ciertas estrategias, dentro de las cuales encontramos facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de las personas a la educación superior, así como la garantía de que progresivamente el nivel cupos disponibles para el acceso al servicio se vayan ampliando); II) no imponer barreras injustificadas sobre determinados grupos vulnerables y III) la prohibición de adoptar medidas regresivas para la eficacia del derecho concernido (Sentencia T-013, de 1017).

Por otro parte, en la exposición de motivos del proyecto, se reconoce que Colombia ha logrado avances importantes en el acceso a la educación superior gracias a la implementación de las estrategias orientadas a reducir brechas en la materia, lo cual se traduce en un incremento estimado en 13.2% en los últimos años. Sin embargo, ese ritmo de crecimiento no es suficiente para lograr los niveles de cobertura de los países miembros de la OCDE, cuyo promedio es del 72%. De hecho, sostienen los ponentes del proyecto:

[...] para el año 2015 en Colombia únicamente el 21% de las personas entre 25 y 64 años habían alcanzado niveles de Educación Superior. En 2016, la cobertura general fue del 51% (Dato preliminar Ministerio de Educación) y la cobertura de alta calidad del 16,3% (...) En concreto, el objetivo es mantener una tendencia positiva en la evolución de la cobertura de Educación Superior, para llegar a una tasa de cobertura del 57% a 2018, que equivale a 300.028 nuevos cupos, con un 8% de tasa de deserción, y de 75% de cobertura a 2025, que

equivale a 991.337 nuevos cupos y un 6,5% de tasa de deserción (...) De conformidad con lo anterior, Colombia se ha propuesto en el Plan de Nacional de Desarrollo 2014-2018 ser el país mejor educado de América latina en 2025 (Congreso de la República de Colombia, 2017, p.11).

Según los ponentes, dos de los factores que inciden en la baja tasa cobertura de la educación superior, son: primero, la dificultad de acceder al sistema de educación superior y, el segundo, la calidad de la oferta de las instituciones existentes. Tales obstáculos tienen a su vez un efecto directo en la capacidad contributiva. Para los ponentes, la solución a dicha situación

[...] debe estar orientada a facilitar el acceso y la permanencia en programas en instituciones de educación superior y, a crear mecanismos de financiación que sean consistentes con la realidad económica. Así las cosas, cualquier contribución al sistema debe realizarse en función de los ingresos de los beneficiarios, a medida que estos progresen a lo largo de su vida laboral como consecuencia del éxito del mismo sistema (Congreso de la República de Colombia, 2017, p.12)

En este sentido, para cumplir con las metas y objetivos de la realización progresiva del derecho a la educación superior, en el proyecto de ley se propuso la creación de una herramienta de financiación sostenible, y fue denominada Sistema de Financiación Contingente al Ingreso “Sistema FCI”. De acuerdo con los congresistas, a través de sistema

[...] se incrementará el alcance de la Educación Superior para un grupo de personas con características económicas y académicas particulares. De esta manera, se reconoce un sector específico que incluye tanto a la oferta como a la demanda en Educación Superior y se crea un sistema cuyo objetivo es generar beneficios específicos para ambas partes, haciéndolo sostenible a través de una contribución parafiscal (Congreso de la República de Colombia, 2017, p.12)

El FCI se presenta, entonces, como una alternativa frente a las dificultades estructurales de los sistemas tradicionales de subsidio y apoyo económico a la educación. Algunas de estas dificultades, resaltadas en la exposición de motivos, son: I) los esquemas tradicionales desconocen la capacidad de pago del beneficiario de la financiación, II) las circunstancias reales que tienen los egresados

para conseguir un empleo estable, y así cumplir con sus compromisos financieros, III) insuficiencia financiera de los sistemas.

Según los congresistas ponentes, el FCI resulta ser una buena alternativa a los modelos tradicionales, pues el parte de dos supuestos: I) los beneficiarios aportan únicamente en proporciones a sus ingresos y II) el sistema reconoce la individualidad de los beneficiarios y su ciclo económico para contribuir a que las siguientes generaciones puedan también acceder a la educación superior (Congreso de la República de Colombia, 2017, p. 13).

A través del FCI se pretende que un grupo determinado de personas que logran acceder a la educación superior, posteriormente, cuando sean egresados, puedan contribuir al financiar el sistema (a través de un tributo)- respetando su mínimo vital. Para esto último se determina un sistema de información que mantiene actualizada el nivel de ingresos y el beneficio real percibido. El sistema se fundamenta, entonces, en:

[...] una relación de cadena solidaria que comienza con una financiación directa hacia una primera generación de individuos, quienes en la medida en que comienzan a percibir ingresos susceptibles de ser gravados y en proporción de estos, financiarán la prestación del servicio para las siguientes generaciones de estudiantes. De esta manera, se crea una contribución solidaria que sobrepasa el interés individual y propende por el beneficio general, sostenible y progresiva (Congreso de la República de Colombia, 2017, p. 13).

De acuerdo con el representante a la Cámara Rodrigo Lara, el sistema contenido en la Ley se diferencia del actual sistema de cobros. En este último, un recién egresado con un salario promedio de \$1,700,000 después de pagar las cuotas de su crédito con el ICETEX y hacer los aportes obligatorios de seguridad social, termina recibiendo menos de un salario mínimo, limitando no solo la realización de su proyecto de vida sino la sostenibilidad de pago de su deuda. Según el representante, con esta ley se devuelve a la tranquilidad a miles de familias que se hallaban acosadas por las tácticas temerarias de agencias especializadas de cobranza y se acaba con un negocio inmoral de “6 mil millones de pesos” (Oficina de Información y Prensa de Cámara de Representantes, 2018).

A continuación, se expondrá como el FCI se ha desarrollado en otros países y los propósitos que han servido de base para su implementación. Así mismo, se analizarán sus beneficios y algunos aspectos por mejorar.

FINANCIAMIENTO CONTINGENTE AL INGRESO PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR (FCI)

La educación superior es la base de cualquier sociedad en medida en que genera habilidades y riqueza, por ende, debe ser protegido y garantizado por el Estado de manera progresiva, si bien no es una obligación directa para procurar un acceso inmediato, debe asumir su responsabilidad de procurarlo, por lo menos así ha sido considerada en Colombia, especialmente por los pronunciamientos de la Corte Constitucional. Teniendo en cuenta lo anterior, la educación superior ha pasado por diversas dificultades, entre ellas, las realidades latinoamericanas como las brechas de desigualdad asociadas con la condición socioeconómica, étnica y el área geográfica de residencia.

Los Estados juegan un papel importante en la integración y la coordinación de la educación superior, la aplicación del derecho a la educación requiere financiación, todo tiene un costo de ahí que adopten políticas entorno a la garantía de este derecho, sin embargo, este rol es compartido con las universidades privadas debido a las deficiencias de los sistemas económicos nacionales, dado que el Estado no puede asumir por completo el acceso a la educación superior de todos sus ciudadanos eso generando una falta de oferta en el sector público que compensa el sector privado. A tono con lo expresado en precedencia, los Estados han creado diversos mecanismos para financiar a aquellas personas que deseen acceder a una educación superior, entre ellos la adopción del Financiamiento Contingente al Ingreso (FCI), por ello se hace imperativo abordar este sistema por diferentes Estados.

¿Qué es el FCI?

Este sistema fue creado hace más de 30 años, con Australia que fue el país pionero, y recibió el nombre de *Income Contingent Loans* (ICL). El principal argumento para su creación fue adoptar una nueva alternativa de

financiamiento que pretenden reembolsar el préstamo al estudiante una vez que ingresa a la vida laboral y obtiene ingresos, procurando la eliminación de cargas excesivas de reembolso para aquellas personas de bajos ingreso que recientemente están obteniendo un trabajo, característica particular de los estudiantes de educación superior al graduarse de su carrera (Britton, Erve et al., 2018).

Al igual que otros programas de financiación a la educación superior, el objetivo que el Estado entregue una partida monetaria por adelantado, la cual puede estar sujeta a costos iniciales. Ahora bien, este sistema se diferencia de otros, por ejemplo, los préstamos tipo hipotecarios que suelen reembolsarse según en un período preestablecido al momento de la firma del contrato, mientras que éste se recauda en función de los ingresos del deudor (Chapman & Dearden, 2017).

Como bien lo ha mencionado Gracia Ávila (2018), el FCI pretende paliar los problemas que surgen por:

La calidad, la eficiencia, el acceso limitado para las familias de menores ingresos, la transparencia de la gestión de algunas instituciones y las limitaciones de los diferentes gobiernos para encontrar mecanismos de financiamiento de las universidades públicas y acordes a las necesidades de los estudiantes (p. 7).

En muchos países, las instituciones financieras coadyuvan al rol estatal estructurando préstamos para estudiantes con términos y tasas preferenciales, lo que resulta ser una falacia, dado que el banco no pierde su naturaleza mercantil y lucrativa, así, el estudiante es tratado como un cliente más, igualmente, para una institución bancaria un estudiante es una inversión arriesgada, en tal sentido los requisitos a veces resultan ser inalcanzables, verbigracia, fiadores, finca raíz, etc. Por estas y otras razones, los gobiernos tienen la obligación de involucrarse en la concesión de préstamos estudiantiles (Cabrales, Güell, et al., 2018), y no solo en la concesión sino crear una estructura de préstamos que permita un acceso a la educación eficiente cumpliendo el reembolso de este, de manera que proteja circunstancias adversas de los estudiantes que es la gran diferencia entre un préstamo bancario.

Así, el FCI está diseñado para otorgar una opción más justa para garantizar el acceso

a la educación superior. En este orden de ideas, además de lo enunciado en líneas anteriores, este sistema permite eliminar el incumplimiento es decir la afectación a la vida crediticia debido al mecanismo de pago donde el cobro de la deuda depende de la capacidad de ingresos futuros del estudiante toda vez que el Estado compensa los saldos pendientes cuando se presentan situaciones de desempleo.

Algunos autores le llaman subvención oculta, por estas razones el FCI tiene muchos defensores y detractores. Sin duda alguna, esta característica debe ser parte del diseño desde su implementación, es decir que el Estado debe estar preparado económicamente para subvencionar algunos préstamos que resulten impagables por la situación laboral o de ingresos del beneficiario. Esto se convierte en uno de los riesgos más altos para el Estado, cubrir un alto porcentaje de préstamos dado que, en los países en desarrollo, las fuentes de ingresos son variables a lo largo de los años dificultando el rastreo y la verificación en la estipulación precisa y adecuada del porcentaje a pagar o donde muchos tergiversan sus ingresos para el no cumplimiento de ello (Johnstone, 2006). A partir de estas aseveraciones pueden señalarse tanto ventajas como desventajas.

Ventajas y desventajas del FCI

Desde su conceptualización puede extraerse sus ventajas, sobre todo para los beneficiarios. Cabrales et. al., (2018) comparte de manera acertada que, especialmente hoy en día por la situación de pandemia a nivel mundial, los mercados laborales son disfuncionales, esto implica que exista una alta volatilidad, es decir una fuerte entrada y salida de personas al ámbito laboral, sobresalta una connotación de temporalidad lo que representa un desafío para recuperar los créditos. En Latinoamérica, no es un secreto que existe un alto nivel de desempleo para jóvenes, mucho más aún para los recién graduados.

Stiglitz citado por Chapman y Dearden (2017) indica que este sistema genera una eficiencia transaccional, que simplifican el proceso de pago para los deudores. Así, puede enunciarse una serie de ventajas, tales como la eliminación de la consideración de incumplimiento (denominada suavización del consumo) derivado de ingresos menores, por otro lado, permite asociarse a la moderación

del consumo y la eliminación de dificultades de pago del deudor, igualmente permite, eliminar los registros de deudores por morosidad en caso de incumplimiento lo que posibilita que los deudores continúen con su vida crediticia, y, por último, para los Estado puede representar costos administrativos mínimos. A pesar de que esto último puede determinarse como una ventaja, también puede ser una desventaja.

Debido a que los recursos son limitados y el Estado asume el riesgo de incumplimiento implica un alto costo para la sociedad, privándolas de recursos que pudieran ser destinados para otros servicios, como salud, vías públicas, entre otras. Siempre existe este intercambio en la asignación, financiación que se da en educación es dinero que no se puede dar a otro sector.

Por otra parte, se crítica este sistema dado que el Estado fomenta la naturaleza de las universidades privadas, el ánimo de lucro y la proliferación de instituciones de educación superior para poder percibir recursos económicos desvirtuando su finalidad como institución educativa, esto pone en riesgo la calidad de una educación superior (González, 2018).

A partir de las ventajas y desventajas, Johnstone (2006) sugiere que los contratos de préstamos celebrados en el marco del FCI deben procurar, como mínimo, el establecimiento de la carga de reembolso anual, porcentaje de ingreso que debe destinarse al reembolso del préstamo, puede ser fijo o progresivo en dependencia de los aumentos de ingresos del deudor; la estipulación exacta de lo que debe tenerse como ingreso y la temporalidad del contrato; y, la provisión presupuestal para la liberación de reembolsos adicionales. Seguramente, América Latina observa con cautela la implementación del FCI dada la situación económica de sus países, sin embargo, ha sido aplicado en diversos Estado, por ello se examinará algunas experiencias.

Experiencias acerca de la implementación del FCI en otros países

Sin lugar a duda, Australia fue el país pionero. En 1989 se inició un cambio en la educación superior, esto puede tomarse como el primer paso para reformas internacionales

con relación a los préstamos a estudiantes. Australia lo denominó Plan de Contribución para la Educación, el cual implicaba una recaudación a la matrícula de estudiantes con la obligación de pagar de manera diferida hasta que los ingresos de los deudores superaran un umbral establecido. En ese entonces, los reembolsos eran fijados en unos rangos entre el cuatro y ocho por ciento de los ingresos anuales (Britton, Erve et al., 2018).

Como se expresó en el apartado precedente, el FCI presenta grandes ventajas, para el caso australiano estas ventajas fueron preponderantes, por ejemplo, evitar costos administrativos y judiciales en caso de quiebra o incumplimiento del prestatario; se apostó por la recuperación de créditos de forma más lenta pero recuperables en el caso de que los deudores recibieran ingresos bajos y la recepción de reembolsos rápidos de préstamos de deudores con altos ingresos iniciales. En este caso, en Australia, por ejemplo, el hombre graduado promedio paga su deuda en unos diez años después de graduarse (Martinenghi, 2021). Australia, así como otros países, puso en marcha el mecanismo de cobro o retención por parte del empleador para poder pagarle al Estado, esto es un mecanismo de garantía, el monto de la retención varía según el porcentaje establecido y el nivel de ingreso, a todas luces es un proceso administrativo simple que disminuye costos (Chapman, Dearden et al., 2020).

A pesar de que se lea como un sistema muy costoso para el Estado en términos de riesgos, lo que se pretende es aminorar el incumplimiento, donde la capacidad de pago impulsa al sistema y no el tiempo, el gobierno administra las contingencias, transfiriendo el riesgo del estudiante al Estado pretendiendo evitar el daño que generan las políticas de los gobiernos a la vida de los deudores, y en últimas un crédito irrecuperable. Así, se tiene que una fuente principal de financiación de los gastos de educación superior es el gobierno.

Britton y Gruber (2019) comparten la experiencia estadounidense, desde el año 2009, los estudiantes pueden solicitar el sistema FCI, que implementan el *Income Driven Repayment Mechanism* donde no es un plan de pago si no que presenta diferentes opciones basadas en los ingresos para la recaudación de los préstamos estudiantiles, los cuales son: 1) Income

Contingent Repayment (ICR), 2) Income Based Repayment (IBR) 3) Pay As your Earn Repayment (PAYE) y 4) Revised Pay As you Earn Repayment (REPAYE) donde cada uno tiene diferentes periodos de pago entre 20 y 25 años que al pasar este tiempo los saldos restante se condonaran.

Otro ejemplo que se trae a colación es el surcoreano, implementado desde el año 2010. Surge por las constantes propuestas de los ciudadanos tras el aumento de las tasas de matrícula, lo que llevó a formular nuevas políticas para mejorar el antiguo sistema de préstamos, criticado por no estar acorde a las necesidades financieras de estudiantes de bajos ingresos. En este país el FCI se implementa únicamente para estudiantes de pregrado, y el reembolso de préstamos inicia una vez que el estudiante ha salido de la universidad, mantiene el empleo y posee un salario mensual que exceda el mínimo. Cabe destacar que existen una serie de requisitos para que el estudiante acceda a este programa, entre ellos el nivel de ingresos de la familia, debe ser muy bajo, o si la familia tiene más de tres hermanos, por otro lado, se les exige mantener un promedio académico y tomar al menos 12 créditos por semestres para continuar bajo el sistema FCI (Kim & Wiederspan, 2021).

Es menester mencionar que Corea del Sur posee un sistema muy particular, diferente al de otros Estados. El FCI permite que el reembolso inicie una vez que los estudiantes tengan un trabajo después de graduarse, con un límite máximo de 25 años para reembolsar, es decir que la duración puede variar, a diferencia de otros Estados. Además, el gobierno cobra el crédito cuando el salario excede del nivel de ingreso anual básico. Excedido el salario mínimo anual la tasa de recaudo es del 20%, es una tasa más alta que la de otros países como Inglaterra (9%), Nueva Zelanda (12%), Australia (4-8%) y Estados Unidos (15%). Este país ha dado una justificación al alto porcentaje de la tasa, mientras en otros países el FCI busca incentivar el acceso a la educación superior en Corea no es necesario debido a que la asistencia universitaria ya es alta, por tanto, lo que se pretende es aminorar la carga financiera de los estudiantes que ingresan implementando un sistema flexible frente al pago con un tiempo fijo y cuando realmente puedan pagarlo. (Kim & Wiederspan, 2021).

En Japón el sistema FCI fue implementado en el año 2017, derivado de un alto incremento en empleos atípicos con menos seguridad laboral, además en este país los estudiantes dependen de los ingresos de sus padres para financiar su educación. Desde este punto de vista la salud económica de las familias no es favorable en consecuencia que la capacidad de los padres de financiar la educación cada día es más limitada en medida del incremento de las matrículas que superan el ingreso disponible del hogar. Otro fenómeno que se presenta es el ingreso diferenciado por género, mientras los hombres graduados tienen un ingreso más alto las mujeres tienen ingresos más bajos. En el país oriental, se fijó una tasa de reembolso del 9%. Se establece un reembolso mínimo mensual de dos mil yenes cuando el prestatario gana anualmente entre 0 y 1.44 millones de yenes. Igualmente, tal como acontece en Australia, la deuda quedará cancelada en caso de que el deudor quede en estado de discapacidad, enfermedad permanente o muerte (Armstrong, Dearden, et al., 2019).

La economía en los países antes descritos tiene características similares, robustas y crecientes, lo que permite una buena gestión del FCI cumpliendo los fines establecidos. En América Latina, aun no se presenta un buen panorama por la incertidumbre en la implementación de un mecanismo efectivo de identificación y de recaudación, si bien algunos países como Chile y Brasil lo han implementado, todavía queda un largo camino por recorrer. En Chile, existen dos sistemas de financiación, tradicional y contingente, este último posee un monto de reembolso en cuotas contingente al ingreso de 5% (Banco Interamericano de Desarrollo, 2021). En cuanto a Brasil, lo implementó en el año 2018, mediante ley estableció un sistema de retención del empleador condicionado a los ingresos con una tasa máxima de reembolso del 20% sobre las ganancias brutas totales, en otras palabras, las tasas de reembolso variarán gradualmente con los ingresos (Dearden & Nascimento, 2019).

A pesar de su implementación en los países de Chile y Brasil, para países en vías de desarrollo representa mayores retos. Chapman (2015), hace hincapié en que una de las dificultades versa en la falta de un mecanismo de recaudación efectivo. Por otro lado, cabe mencionar que el cobro de préstamos depende totalmente de la capacidad del Estado, de

manera concreta debe tener plena capacidad para rastrear y verificar todas las fuentes de ingresos de todos los deudores durante la mayor parte de su vida útil. La problemática se acentúa cuando existen múltiples fuentes de ingresos variables, y estos no se informan, o bien se transfieren con facilidad, esto es característico de los países en desarrollo, las fuentes de ingreso no son declaradas, prácticamente invita a la tergiversación de los ingresos y crea ciertos déficits de reembolsos (Johnstone, 2006).

Como colofón de este apartado, se tiene que el FCI es un sistema que nació para contrarrestar las deficiencias de los sistemas tradicionales tipo hipotecario que hacían incurrir en altos montos invariables de reembolso de préstamos otorgados a estudiantes que desearan acceder a la educación superior. Su principal característica es totalmente lo contrario, las tasas de reembolso varían según los niveles e ingresos de los egresados una vez que se incorporen a la vida laboral, adoptando plazos máximos, y en caso de que el crédito resulte impagable el Estado condona la deuda. En el próximo capítulo se revisará la regulación colombiana, y su propósito de implementación.

APROXIMACIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL AL SISTEMA FCI EN COLOMBIA

La ley 1911 de 2018, tal como se mencionó en el primer acápite, tiene por objeto regular lo que se denomina Sistema de Financiamiento Contingente al Ingreso, reconocido con las siglas FCI, mecanismo ideado por el legislador para ampliar de manera progresiva y fomentar el acceso y permanencia de los estudiantes en la educación superior. Se plantea por parte de regulación un modelo solidario y de tipo contributivo para la financiación de la educación superior. Este compuesto por el Sabes, el FOSIES y la Contribución Sabes (Ley 1911, 2018).

Fundamentación constitucional del Sistema FCI

Este sistema que crea la ley bajo análisis está fundamentado constitucionalmente en normas prístinas de la Carta Política de 1991, las cuales instituyen que Colombia es un Estado Social de Derecho, democrático, participativo y pluralista, fundado en el respeto a la dignidad

humana, en el trabajo, y de forma enfática, en el ponderado valor de la solidaridad. (Constitución Política de Colombia [C.P.], 1991, art. 1). En un escenario así, es válido preguntarse, ¿cómo se plasma jurídicamente el axioma de la solidaridad frente a la problemática del acceso al crédito educativo?

De modo categórico, la ley señala al respecto, que la solidaridad en este sistema de financiación contingente al ingreso se materializa en la práctica del mutuo apoyo, interinstitucional, inter-contextual, tanto en lo público como en lo privado, a través de la denominada Contribución Sabes y además la solidaridad se manifiesta a través de aportes voluntarios (Ley 1911, 2018, art.3), que pueden ser realizados tanto por contribuyentes como por terceras personas.

De la misma manera, esta norma desarrolla algunos de los denominados fines esenciales del Estado, tales como promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, verbigracia, el acceso a la educación, que además funge como un derecho económico, social y cultural, DESC, además son finalidades del Estado, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, y la educación es una herramienta para lograrlos. (Constitución Política de Colombia [C.P.], 1991, art. 2).

En este sentido, teleológico del Estado, preconiza la Constitución que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población también son finalidades sociales del Estado. Por tanto, será objetivo fundamental de la actividad estatal la solución de las necesidades insatisfechas de educación. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. (Constitución Política de Colombia [C.P.], 1991, art. 366).

Al respecto, de la normativa constitucional, se extracta que la educación detenta una doble connotación. En primer lugar, funge como un derecho fundamental del ser humano y, en segunda dimensión, como un servicio público, con una clara función social (Constitución Política de Colombia [C.P.], 1991, art. 67). Preconiza la Corte Constitucional que en “su dimensión de derecho, la educación tiene el

carácter de fundamental, en atención al papel que cumple en la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza y debido a su incidencia en la concreción de otras garantías fundamentales” (Sentencia C-743, 2013, p.18).

También señala la Corte Constitucional que el régimen de los servicios públicos cumple funciones de intervención económica por mandato de la ley, pretende lograr el objetivo constitucional de que la adecuada prestación de los servicios públicos, como la educación, y “las finalidades sociales inherentes a la misma no queden libradas únicamente a las fuerzas económicas del mercado” (Sentencia C-955, 2007, p.36). La educación es un ítem tan importante para el desarrollo social, que no puede quedar su prestación, librada a las fuerzas que intervienen en una economía de mercado, donde desde luego no rige el valor jurídico de la solidaridad.

De manera que, corresponde al Estado, en cabeza del ICETEX, garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. Es claro que los servicios públicos como la educación, son ingénitos a la finalidad social del Estado, son de su ontología, por tanto, es deber de éste asegurar la prestación eficiente de los mismos a la totalidad de habitantes del territorio nacional.

La Carta Política dejó en manos del Estado la dirección de la economía, intervendrá, por mandato de la ley, en la prestación de los servicios públicos, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo (Constitución Política de Colombia [C.P.], 1991, art. 344).

Por su parte, la ley del sistema FCI, se justifica en la Constitución Nacional, respecto del derecho a la igualdad, eje epistemológico, de los derechos liberales, de manera que se conmina al Estado a promover las condiciones necesarias para que la igualdad no sea simplemente una igualdad formal frente a la ley, sino que sea una igualdad material, se propugna porque la igualdad sea real y efectiva, y que tenga un enfoque diferencial

respecto de grupos históricamente marginados o discriminados. (Constitución Política de Colombia [C.P.], 1991, art. 13).

Para la Corte Constitucional uno de los pilares del “Estado Social de Derecho es la consagración del principio de igualdad material, es decir, de igualdad real y efectiva, como expresión del designio del poder público de eliminar o reducir las condiciones de inequidad y marginación de las personas o los grupos sociales” (Sentencia C-044, 2004, p.8) y de esta manera, lograr condiciones de vida acordes con la dignidad del ser humano, donde sea efectivo un orden político, económico y social justo, y es allí donde la Ley 1911 apunta.

En el mismo orden, la norma constitucional, preceptúa como el Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior, (Constitución Política de Colombia [C.P.], 1991, art. 69). De manera que esta disposición es el cimiento constitucional de las actividades desarrolladas por el ICETEX en materia de crédito educativo.

El sistema FCI frente al principio de progresividad

El sistema FCI, que desarrolla el axioma de la solidaridad, implica también la concreción de dos importantes categorías jurídicas, que conminan al gobierno a reglamentar los alcances de la ley, estas son el principio de progresividad y su complemento, la regla de no regresividad.

El primero de ellos “se ha relacionado particularmente con los derechos económicos, sociales y culturales”. (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2018, p. 11), dentro de este catálogo, el derecho a la educación. Desde luego tomando como referencia las capacidades económicas e institucionales del Estado, particularmente del ICETEX, de esta forma “el principio de progresividad supone obligaciones de hacer con miras a garantizar, gradual y sucesivamente la plena efectividad de los derechos” señala la Corte Constitucional (Sentencia 046, 2018, p. 37), este hacer debe reflejarse en leyes, tales como la que se analiza, que comportan acciones positivas, premeditadas, y en un tiempo sensato para conseguir una mayor realización de las dimensiones positivas del derecho al acceso

a la educación superior y a la permanencia. La solidaridad se convierte así en un estándar mínimo para el sistema.

Fundamentación legal del Sistema FCI

La ley 1911 1018, presenta una estructura que se divide en cinco capítulos, unas generalidades, que definen el objeto de la ley, su campo de aplicación y realiza algunas conceptualizaciones básicas para su comprensión. En segundo lugar, la ley se centra en la creación del Sistema de Financiación Contingente Al Ingreso - Sistema FCI, su propósito o finalidad, es decir, esboza los principales aspectos del sistema. La tercera parte de la ley se dedica a dilucidar los elementos y características de la contribución solidaria a la educación superior denominada Contribución Sabes desde el enfoque de los beneficiarios activos mientras que en el capítulo 4, regula este mismo aspecto, pero entendida como la Contribución Sabes para las instituciones de educación superior, IES. Finalmente, aborda todos los aspectos relacionados con la gestión, control, fiscalización y régimen sancionatorio (Ley 1911, 2018).

En primer lugar, se encuentra dentro de la estructura del sistema el Sabes, el Servicio de Apoyo para el Acceso y Permanencia de Beneficiarios Activos en Educación Superior, que consiste, según la ley, en una atención integral al discente, que incluye la erogación de los recursos de carácter económico para el cubrimiento total o parcial del valor de la matrícula y/o de los giros de sostenimiento principalmente, tendiente a lograr la permanencia de los beneficiarios activos en programas de educación superior, se debe mencionar que corresponde por mandato legal al ICETEX la administración del Sabes (Ley 1911, 2018, art.5).

En este mismo sentido, se entiende por beneficiario activo, aquellos candidatos elegibles que hayan culminado su proceso de matrícula efectiva en un programa de educación superior. La norma prescribe que son candidatos elegibles, los nacionales colombianos que cumplan con las condiciones socioeconómicas y demás requisitos reglamentarios (Ley 1911, 2018, art.3).

En segundo lugar, los recursos de este sistema están administrados por un fondo, éste se

denomina FOSIES, Fondo del Servicio Integral de Educación Superior, ese fondo se encuentra a cargo del ICETEX, no cuenta con personería jurídica, es decir no es una persona jurídica de derecho público como tal, e incluso los patrimonios del fondo y el patrimonio particular de ICETEX permanecen independientes uno del otro, tanto así que se llevan contabilidades diferenciadas, en este fondo recaban los recursos que provienen de la Contribución Sabes (Ley 1911, 2018, art.6).

¿El ICETEX tiene la responsabilidad de velar por la sostenibilidad financiera del sistema FCI, y el manejo del fondo, donde tendrá que cimentarse en su larga experiencia como administrador de este tipo de trascendentales recursos, que son la base del porvenir de la educación en el país. Desde su creación el Instituto acumula una experiencia de 71 años en esta materia. Estos recursos provienen de distintas fuentes, como podemos observar en la gráfica:

Gráfica 1. Origen solidario de los recursos del FOSIES



Fuente: Ley 1911 de 2018.

En tercer lugar, el sistema está integrado por la Contribución Sabes, la cual se aplica al sector de la Educación Superior, constituido por los Beneficiarios Activos y las IES vinculadas al Sistema FCI. A los Beneficiarios Activos y a las IES les corresponde, el pago de la Contribución Sabes con ocasión de los beneficios que perciben del Sistema FCI, de allí surge la fuente de su obligación contributiva y solidaria al sistema (Ley 1911, 2018, art.12), mientras que, para las IES, la obligación de contribuir se genera por el hecho de recibir un beneficio, por parte del Sabes, quien entrega una prestación, la cual se materializa con el desembolso directo realizado por el FOSIES para la erogación

total o parcial de la matrícula del Beneficiario Activo (Ley 1911, 2018, art.23).

De manera técnica la ley distingue entre sujetos activos y pasivos de la Contribución Sabes, dependiendo si éste recibe los beneficios o si por el contrario debe asumir cargas obligacionales frente al sistema. Este sentido y particularmente respecto de ICETEX, el sujeto activo de la contribución porque finalmente es quien dirige y administra el sistema (Ley 1911, 2018).

En este sentido, cuando un beneficiario activo, percibe ingresos susceptibles de ser gravados, se coloca en una situación especial, debe contribuir de manera solidaria al sistema,

se convierte en sujeto pasivo de la obligación de sostenimiento financiero mediante la Contribución Sabes, la contraprestación subsiste mientras perciba ingresos gravables, que se da en distintos porcentajes según los ingresos que se perciben (Ley 1911, 2018, art.17).

En este punto destaca que el sistema al ser contingente, toma en consideración las realidades laborales, de los beneficiarios activos, como su nivel de ingresos y su permanencia en una relación laboral, reglamentaria, caso en el cual la retención está a cargo del empleador, o en actividades que les generan ingresos económicos, donde el pago del importe está en cabeza del beneficiario.

De la misma forma, se grava el 100% de los ingresos mensuales, medidos en SMLV, la erogación se realiza también mensualmente, sin embargo, para el período en que no perciben ingresos susceptibles de ser gravados, no se causará la Contribución Sabes (Ley 1911, 2018, art.15). Esta ductilidad destaca como un punto positivo del sistema. En todo caso, la obligación subsiste hasta que sea cubierta en su totalidad o hasta el fallecimiento del beneficiario (Ley 1911, 2018, art.17).

Por otra parte, cuando la IES es sujeto pasivo de la contribución, la base gravable para éstas se establece como el valor de los desembolsos recibidos del FOSIES, por matrículas de beneficiarios activos, inscritos a sus distintos programas, por el periodo o semestre académico (Ley 1911, 2018, art.26). Este importe se descuenta en el momento que el FOSIES lleva a cabo el giro por pago de las matrículas a favor de las IES (Ley 1911, 2018, art.28).

CONCLUSIONES

Los Estados modernos, sobre todo los que se declaran con un modelo social de derecho, tiene la obligación de garantizar el acceso a la educación superior, y en el contexto colombiano, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional dicho acceso garantiza equidad de oportunidades para las personas. El Estado puede cumplir con su obligación de facilitar el acceso a la educación superior, así como incrementar progresivamente la cobertura, a partir de tres niveles: I) se involucra a la sociedad en la realización del

derecho, II) el FCI es un esquema eficiente en la administración del gasto público y recaudo, III) se ofrece un mecanismo financiero eficaz para permitir el acceso de la población más vulnerable a la educación superior, disminuyendo la deserción.

En el mundo, el FCI se creó para reajustar la insuficiencia de los sistemas comunes de crédito, que generan montos inmodificables (en principio) de reembolso de préstamos otorgados a las personas que pretenden ingresar a la educación superior. Este sistema se caracteriza de manera inversa, pues las tasas se determinan conforme al ingreso del egresado que fue financiado una vez pueda acceder a un empleo. Este sistema vio la luz en Australia, luego ha sido implementado en diversos países con economías fuertes variando ciertas características como: porcentaje mínimo y máximo de tasas de reembolso, plazos máximos de pagos y sistema de recaudación. Tal como se mencionó, Chile y Brasil lo han implementado, sin embargo, para la realidad latinoamericana aún presenta muchas interrogantes, sobre todo por la capacidad administrativa y económica de los gobiernos.

Por último, desde el principio de no regresividad de protección de derechos fundamentales en Colombia, la ley 1911 de 2018, constituye una poderosa apuesta por parte del Estado y del ICETEX, su contenido está acorde con el uso que se ha dado en otros países y contribuirá a la transformación de la educación superior en Colombia, según la Corte Constitucional todo retroceso será inconstitucional, pero puede justificarse, por ejemplo, la sostenibilidad financiera del sistema.

A lo largo de este texto, se ha justificado la existencia e implementación del FCI. La normativa colombiana es un claro ejemplo de los módulos que se han implementado en otros países. Igualmente, se ha alimentado de los pronunciamientos de la Corte Constitucional para garantizar el derecho a la educación superior. Probablemente, la problemática no es la norma, sino la realidad económica del Estado. La intención del legislador fue adoptar un sistema que permitiera asumir mayores responsabilidades para garantizar este derecho fundamental, empero, los recursos económicos aún no están dispuestos para la implementación de la norma.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abadía Alvarado, L. K., Bernal Nisperuza, G. L., Martínez Marulanda, C. E., Blanco López, C. A., Ramírez Montes, J. M., Vega Pardo C. A., Garzón Ospina, O. D., Ortiz González, E. & Fajardo Barrera, M. P. (2020). *Modelos de financiación para acceder a la educación superior en Colombia. Diagnóstico y recomendaciones*. Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) Universidad Javeriana, Alcaldía Mayor de Bogotá, Instituto para la Investigación y el Desarrollo Pedagógico, IDEP. <https://secureservercdn.net/198.71.233.138/evb.eef.myftpupload.com/wp-content/uploads/2021/08/MODELOS-DE-FINANCIACION-PARA-ACCEDER-A-EDUCACION-SUPERIOR-IDEP-LEE-2021.pdf>
- Armstrong S., Dearden L., Kobayashi M. & Nagase N. (2019) Student loans in Japan: Current problems and possible solutions. *Economics of Education Review*, (71), 120-134. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.10.012>.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2021). *Educación superior y COVID-19 en América Latina y el Caribe*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Educacion-superior-y-COVID-19-en-America-Latina-y-el-Caribe-financiamiento-para-los-estudiantes.pdf>
- Britton J. & Gruber J. (2019). *Do income contingent student loan programs distort earnings? evidence from the UK*. National Bureau of Economic Research. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w25822/w25822.pdf
- Britton J., Erve L & Higgins T. (2018). Income contingent student loan design: Lessons from around the world. *Economics of Education Review*, (71), 65-82. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0272775717301668>
- Cabrales A., Güell M., Madera R. & Viola A. (2018). *Income contingent university loans: policy design and an application to Spain*. Economic Policy Panel Meeting. http://www.economic-policy.org/wp-content/uploads/2018/09/996_Income-Contingent-University-Loans.pdf
- Chapman B. & Dearden L. (2017). Conceptual and Empirical Issues for Alternative Student Loan Designs: The Significance of Loan Repayment Burdens for the United States. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, (1), 249-268. DOI:10.1177/0002716217703969
- Chapman B. (2015). *Taking income contingent loans to the world*. <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20150305123821344>
- Chapman B., Dearden L. & Doan D. (2020). *Global Higher Education Financing: The Income-Contingent Loans Revolution*. https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/10094302/7/Dearden_chapter_Changing%20Higher%20Education%20for%20a%20Changing%20World%202020.9781350108417_txt_prf.pdf
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2018). *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos*. <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/34-Principios-universalidad.pdf>
- Congreso de la República. (23 de enero de 2006). Por medio de la cual se reforman los artículos 111 y 114 de la Ley 30 de 1992, sobre Créditos Departamentales y Municipales para la Educación Superior. [Ley N° 1012 de 2006]. Publicada en *Diario Oficial* No. 46.160, de 23 de enero de 2006. Colombia. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1012_2006.html
- Congreso de la República. (8 de febrero de 1994). Por la cual se expide la ley general de educación [Ley N° 115 de 1994]. Publicada en el *Diario Oficial* No. 41.214 de 8 de febrero de 1994. Colombia. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0115_1994.html
- Congreso de la República. (30 de diciembre de 2005). Por la cual se transforma el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez, Icetex, en una entidad financiera de naturaleza especial y se dictan otras disposiciones [Ley N° 1002 de 2005]. Publicada en el *Diario Oficial* No. 46.137 de 30 de diciembre de 2005. Colombia. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1002_2005.html
- Congreso de la República. (4 de mayo de 2017). Proyecto de Ley número 262 de 2017. Publicado en la *Gaceta del Congreso*, N°296, 4 de mayo de 2017. <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/view/gestion/gacetaPublica.xhtml>

- Congreso de la República. (9 de julio del 2018). Ley de la contribución solidaria a la educación superior. [Ley 1911 de 2018]. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1911_2018.html
- Constitución Política de Colombia [C.P.]. (1991). <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/Constitucion-Politica-Colombia.pdf>
- Corte Constitucional, (24 de enero de 2001). Sentencia C-047 de 2001. [M.P.: Montealegre Lynett, E.]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-047-01.htm>
- Corte Constitucional. (20 de enero de 2017). Sentencia T-013 de 2017. [M.P.: Rojas Ríos, A.]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-013-17.htm>
- Corte Constitucional. (14 de noviembre del 2007). Sentencia C-955. [M.P.: Monroy, M.]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-955-07.htm>
- Corte Constitucional. (20 de agosto de 2002). Sentencia C-671. [M.P.: Montealegre, E.]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-671-02.htm>
- Corte Constitucional. (23 de mayo de 2018). Sentencia C-046. [M.P.: Ortiz, G.]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-046-18.htm>
- Corte Constitucional. (23 de octubre del 2013). Sentencia C-743. [M.P.: Vargas, L.]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-743-13.htm>
- Corte Constitucional. (27 de enero de 2004). Sentencia C-038. [M.P.: Montealegre, E.]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-038-04.htm>
- Corte Constitucional. (27 de enero del 2004). Sentencia C-044. [M.P.: Araujo, J.]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-044-04.htm>
- Corte Constitucional. (30 de marzo de 2011). Sentencia C-228. [M.P.: Henao, J.]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-228-11.htm>
- Dearden L. & Nascimento P. (2019) Modelling alternative student loan schemes for Brazil. Departamento Nacional de Planeación. (7 de diciembre de 2016). *Documento CONPES 3880. Declaración de la importancia estratégica del proyecto de inversión apoyo para fomentar el acceso con calidad a la Educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia.* <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/Documento%208.pdf>
- Dearden L. & Nascimento P. (2019). Modelling alternative student loan schemes for Brazil. *Economics of Education Review*, (71), 83-94. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.11.005>.
- González J. (2018). *Financiación Contingente al Ingreso.* Banco Mundial.
- Gracia Ávila, O. D. (26 de diciembre 2018). *Modelación del sistema de financiación contingente al ingreso en Colombia* (trabajo de grado). Universidad de los Andes, Bogotá. <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/44343/u827188.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Johnstone B. (2006). *The Applicability of Income Contingent Loans in Developing and Transitional Countries.* https://www.researchgate.net/profile/D-Johnstone/publication/242194855_The_Applicability_of_Income_Contingent_Loans_in_Developing_and_Transitional_Countries/links/5563919708ae86c06b695753/The-Applicability-of-Income-Contingent-Loans-in-Developing-and-Transitional-Countries.pdf
- Kim, J., Wiederspan, M. (2021). Evaluación de la introducción de un programa de préstamos contingentes a los ingresos en Corea del Sur. *Res High Educ*, (62), 1–25. <https://bbibliograficas.ucc.edu.co:2160/10.1007/s11162-019-09579-3>
- Londos, S. & Formichella, M. (2006), El concepto de desarrollo de Sen y su vinculación con la Educación. *Revista Economía y Sociedad*, vol. XI, Num.17, 2006, pp. 17-32. Obtenido de: <https://www.redalyc.org/pdf/510/51001702.pdf>
- Martinenghi F. (2021). *Increasing the price of a university degree does not significantly affect enrolment if income contingent loans are available: evidence from HECS in Australia.* <https://arxiv.org/pdf/2102.03956.pdf>

Martínez Marulanda, C.E. (2019). *La escasez y la nada*. http://derecho.bogota.unal.edu.co/historico-de-noticias/revista-campus-de-los-derechos/news/la-escasez-y-la-nada-1/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=d17ac5040ad1b8aca78256ad1db5e44d

Nussbaum, M. (2005); *El cultivo de la humanidad. Una defensa clásica de la reforma en la educación liberal*. Barcelona, Paidós

Sen, A. (2001). *La desigualdad económica*. México, Fondo de Cultura Económica.

Sen, A. (2002). *Basic education and human security*. www.humansecurity-chs.org/activities/outreach/Kolkata.pdf

Sen, A. (2003) *The importance of Basic education*. Conferencia en Edinburgh University. <http://www.cis.ksu.edu/~ab/Miscellany/basiced.html>

Torres Vásquez, H., & Rojas Ángel, J. (2013). Tratamiento a la delincuencia juvenil en Colombia en el sistema de responsabilidad de adolescentes. *Verba Luris*, (30), 115–133. <https://doi.org/10.18041/0121-3474/verbaiuris.30.2163>

Universidad de los Andes, Congreso visible. (2017). *Radican ponencia de proyecto que establece esquema de crédito basado en ingresos para créditos ICETEX*. <https://congresovisible.uniandes.edu.co/agora/post/radican-ponencia-de-proyecto-que-establece-esquema-de-credito-basado-en-ingresos-para-creditos-icetex/9888/>

Vela Valdés, Juan. (2000). Educación superior: inversión para el futuro*. *Educación Médica Superior*, 14(2), 171-183. Recuperado en 17 de septiembre de 2021, de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-21412000000200007&lng=es&tlng=es.