

PROYECTO DE REFORMA ESTRUCTURAL DEL ICETEX: DESFINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

APORTES AL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN EN COLOMBIA



Equipo de trabajo:

Natalia Sandoval- Investigadora
Camilo López- Investigador
Yessica Cárdenas- Asesora académica

Introducción

En el marco del inicio del último periodo legislativo del actual gobierno (del 20 de julio de 2025 al 20 de junio de 2026), ha culminado un semestre de discusiones y aprobación de las reformas Laboral y Pensional en el Congreso de la República, pero sigue en pausa el debate legislativo de la Reforma al modelo de financiamiento de la Educación Superior. Como este Observatorio ha dicho antes, la Educación Superior no logró ser prioridad en el paquete de reformas del Gobierno lo cual implica una falla en las promesas de campaña dirigidas al movimiento estudiantil y universitario.

Es importante recordar que el proyecto de Ley “Acuerdo Nacional por el Rescate Financiero de la Educación Superior Pública” presentado por el Ministerio de Educación Nacional de acuerdo a mesas de trabajo realizadas con el movimiento universitario, fue aprobado en la Comisión Sexta del Senado el pasado 19 de febrero de 2025 y, sin embargo, cinco meses después pasa por una suerte de estancamiento, del cual hasta la Contraloría general se ha pronunciado sobre la urgencia de garantizar un cambio estructural en el modelo de financiamiento de la Educación Superior. (MEN, mayo de 2025).

Aunado a ello, y en detrimento de la estabilidad fiscal que se busca con la reforma a los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, el pasado 03 de abril de 2025 representantes de partidos como el Partido Verde (en cabeza de Katherine Juvinao), Centro Democrático, Partido Conservador, Nuevo Liberalismo, entre otros, radicaron el Proyecto de Ley 587 de 2025 que busca reformar “estructuralmente” al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX).

A continuación, se realizan algunos comentarios sobre las implicaciones de este proyecto de ley aprobado en primer debate en la Cámara de Representantes el pasado 19 de junio de 2025 pese a las ya manifestadas inconformidades del movimiento estudiantil universitario quien desde hace años ha reclamado una reforma estructural alejada de lo propuesto en el PL, quedando como recurso la movilización social.

1. ICETEX: UNA PUERTA ABIERTA A LA DESFINANCIACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DESDE HACE AÑOS

El ICETEX fue creado en 1950 bajo un modelo misional a partir de la experiencia de financiamiento de estudios superiores y en el extranjero de personas de clase media-alta fundamentalmente. Durante 75 años de existencia su misionalidad se ha transformado en la medida de las necesidades del mercado, de los intereses particulares de quienes han gobernado, incrementando el valor y cobertura del otorgamiento de créditos educativos a todos los niveles de Educación Superior con un valor de desembolso de por lo menos 3 billones de pesos en los últimos 10 años.

Contrario a ciertas narrativas mediáticas actuales que ubican responsabilidades exclusivamente en el actual gobierno, las transformaciones del ICETEX a lo largo de los años aunado a la crisis de financiamiento generada por la Ley 30 de 1992, han convertido esta institución de carácter especial en uno de los métodos más efectivos para redirigir el presupuesto de crédito educativo hacia el financiamiento individual y privado con modalidades que han apuntado a consolidar una amplia base de beneficiarios quienes acceden a la Educación Superior, Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano y Educación continuada, en un modelo de financiamiento que ofrece montos para matrículas a corto plazo (implica pagar el 100% del crédito mientras se estudia), mediano plazo (implica pagar un porcentaje del crédito mientras se estudia y otro porcentaje después) y largo plazo (toda la etapa de amortización después de estudios), así como un subsidio de sostenimiento reglamentado.

Desde 2021 con la Ley 2159 del gobierno de Iván Duque y según el Decreto 1009 de 2022, se adicionó dentro del reglamento y políticas del ICETEX, el mecanismo de Pago contingente al ingreso como modalidad de pago del crédito educativo, el cual define que la amortización de lo adeudado puede hacerse como porcentaje fijo del salario del nuevo usuario del crédito, siempre que sea para matrícula de pregrado y el beneficiario se acoja voluntariamente.

Según el reglamento de la entidad la proporción del descuento por nómina salarial del beneficiario está definida desde el 11 % para quienes tengan ingresos de entre 1 y 2 SMMLV y aumentará hasta un máximo del 20 % del ingreso mensual para ingresos de más de 8 SMMLV. Además, estos porcentajes se fijan de acuerdo al desembolso del crédito que, según la siguiente tabla puede ser inferior, igual o superior a 24 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV):

Ingreso		Tarifas dependientes		Tarifas independientes	
		Valores anuales de los desembolsos de la nueva obligación menores a 24 SMMLV	Valores anuales de los desembolsos de la nueva obligación iguales o superiores a 24 SMMLV	Valores anuales de los desembolsos de la nueva obligación menores a 24 SMMLV	Valores anuales de los desembolsos de la nueva obligación iguales o superiores a 24 SMMLV
> 1 SMMLV	<= 2 SMMLV	11%	13%	9.50%	11.50%
> 2 SMMLV	<= 4 SMMLV	16%	18%	15%	17%
> 4 SMMLV	<= 8 SMMLV	20%	22%	18%	20%
> 8 SMMLV		22%	24%	20%	22%
Carga de repago efectiva máx.		22%	24%	20%	22%

Figura 1. Tabla de tarifas del pago contingente al ingreso. Fuente: ICETEX, 2022

Además, el ICETEX ha construido programas de condonación, subsidio, alivios y estímulos que respectivamente, apuntan a flexibilizar la carga financiera y crediticia que el beneficiario empieza a acumular por la naturaliza de los créditos y de los montos desembolsados que se promedian de 5 a 8 millones de pesos semestrales, pero que exceden este rango en muchos casos.

De acuerdo a lo anterior, y a propósito de los muchos análisis que pueden hacerse sobre la estructura del ICETEX y su funcionamiento, interesa en primer momento llamar la atención en la forma sistemática en que estas modalidades de préstamo tienden a redirigir los recursos objeto de crédito no solamente a la posibilidad de que muchas más personas ingresen a estudios superiores (beneficiarios), sino también hacia la privatización del gasto público de la Educación Superior (IES, en su mayoría privadas).

Es fundamental para este análisis, comprender de principio que el Subsidio de sostenimiento como las modalidades de subsidio a la tasa de interés y otros de condonación de deuda se adjudican directamente del Presupuesto General de la Nación, recursos del Ministerio de Educación (MEN) y de fondos condonables con entes territoriales (alcaldías y gobernaciones) a partir del Sistema general de regalías (ICETEX, 2024).

Hay que recordar que en el periodo de gobierno de Iván Duque unos 5 mil estudiantes quedaron endeudados con por lo menos 150 mil millones de pesos por el fallido programa “Ser pilo paga”, y que en 2023 el gobierno nacional actual en alianza con el Fondo para las Víctimas y la Central de Inversiones S.A. introdujo un plan de salvamento de esta deuda.

Ahora bien, aunque en el Plan nacional de desarrollo 2022-2026 gobierno actual se proyectaron propuestas para la condonación de deuda parcial y de tasa de interés, estas propuestas se desarrollaron de manera fallida, dado las desaprobaciones del Congreso a la Ley de financiamiento para 2025 y reformas tributarias planteadas, así como la falta de iniciativa gubernamental para radicar la propuesta de reforma estructural del ICETEX.

Con todo lo anterior, se requiere resaltar aspectos centrales de la situación del ICETEX y de los sujetos beneficiarios del crédito, quienes son los principales afectados por las formas en que se acumula la deuda y los procedimientos que cada vez se hacen más restrictivos, incisivos y deshumanizantes. Pero también, la forma en que esta situación ha contribuido en el desfinanciamiento de la Educación Superior, priorizando el modelo de subsidio a la demanda y redirigiendo los recursos al sector privado.

- **Jóvenes estudiantes endeudados y sector privado fortalecido:**

Desde hace muchos años que, sectores académicos han analizado críticamente las consecuencias de la crisis de financiamiento de la Educación Superior como un problema estructural, incluyendo análisis que han develado la forma en que el endeudamiento individual de los beneficiarios de crédito del ICETEX no son personas que “logran ingresar a la educación” simplemente, sino que la ampliación de la base de beneficiarios en personas que son de estratos bajos y medios en el

transcurso de los años refuerza una situación arbitraria en la cual son quienes mayoritariamente asumen de manera individual la carga crediticia.

Como lo afirma Mora (2016) “Aunque se ha considerado que focalizar la oferta de créditos educativos en los estratos socioeconómicos más bajos constituye una forma de acción afirmativa, la verdad es que resulta injusto para las clases socioeconómicas menos favorecidas” (p. 73)

Entendiendo que la carga crediticia sigue asumiéndose de manera individual por los beneficiarios del crédito, quienes se endeudan para pagar una matrícula universitaria costosa como por ejemplo, lo muestra la Tabla de tasas para el mecanismo de pago contingente al ingreso la cual establece los porcentajes de descuento del crédito como menores o mayores a 24 SMMLV.

¿Quiénes son los beneficiarios del crédito? Fundamentalmente jóvenes que además de estudiar, trabajan para pagar dicha deuda. Son jóvenes que además de trabajar (y que según el pago contingente al ingreso las cuotas de amortización se les descuentan por nómina, o sea automáticamente de su sueldo) deben mantener promedios académicos y realizar los trámites administrativos constantemente para sostener el crédito semestre a semestre.

Estudiar y trabajar, para quienes lo han hecho, es ya de por sí una carga desgastante en tiempo y esfuerzo intelectual-físico, que se triplica a su vez, al asumir la responsabilidad de estudio: estudiar más, trabajar duro, tramitar el préstamo para pagar y pensar que esto es lo normal en medio de un sistema de acceso a la educación superior basado en el mérito y la competencia.

En los datos acumulados del ICETEX a 2024, se tiene que los beneficiarios totales del créditos vigentes suman 915.309 y los beneficiarios de nuevos de créditos educativos en un rango de 10 años suman 494.575 (incluyendo beneficiarios del subsidio de sostenimiento); además, es importante señalar que según puede observarse en las estadísticas de la entidad, en 2015 el promedio de desembolso por crédito era de 3 a 4 millones de pesos semestrales, y en 2024 el promedio de desembolso por crédito fue de 8,6 millones de pesos lo cual representa un incremento del costo de matrículas exclusivo del sector privado.

En las siguientes figuras, se trae a colación parte de la caracterización socioeconómica de los nuevos beneficiarios de crédito educativo de los últimos 10 años (494.575) que hace ICETEX y que se encuentran publicados en su sistema de datos abiertos. La intención es procurar un breve análisis que lleven a comprender parte la discusión sobre el estado de financiación de las matrículas a universidades (donde la mayoría son para pregrado) y su relación como crédito privado dirigido al acceso a la educación superior cuyas cargas financieras son asumidas estrictamente por la demanda, y en algunos casos como se ha dicho, por el presupuesto público.

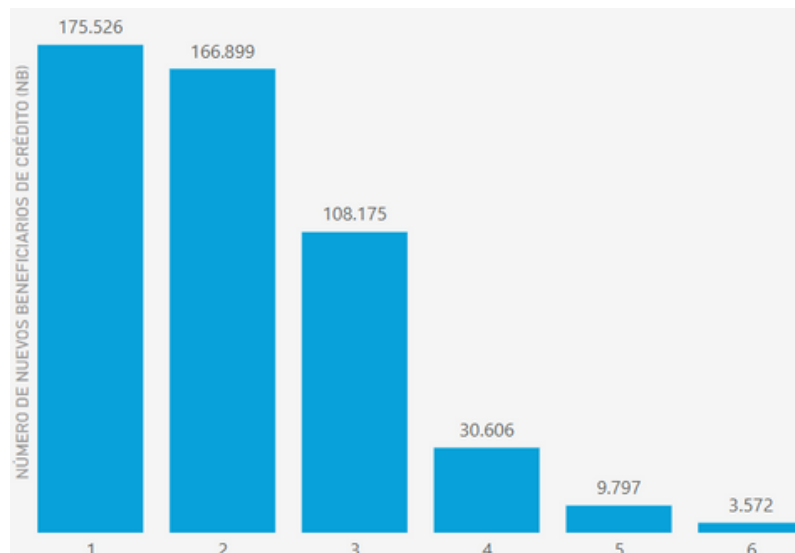
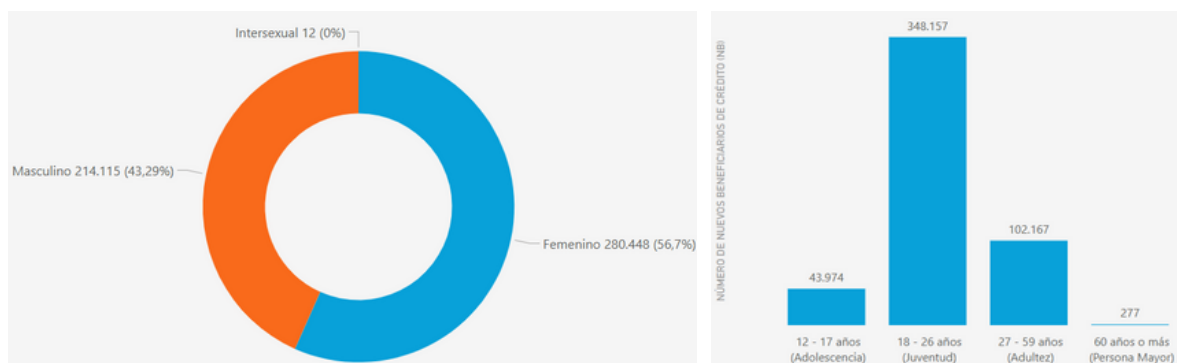


Figura 2. Gráfica de distribución de No. de beneficiarios nuevos de Crédito educativo a 2024 por estrato económico. Fuente: ICETEX, 2025

Con respecto a la pregunta sobre quiénes se endeudan la figura 2 muestra lo que se ha venido argumentado como un modelo de endeudamiento de la demanda que, si bien puede leerse como un aumento del apoyo a los proyectos de vida individuales de estudiantes de estratos 1, 2 y 3, también puede entenderse de manera crítica como un problema estructural de distribución del endeudamiento hacia estudiantes de estratos bajos. Además, al revisar las variables de sexo y rango de edad de las bases de datos del ICETEX, se entiende que los jóvenes son en su mayoría mujeres:



Figuras 3 y 4. Sexo y edad de beneficiarios nuevos de crédito educativo. Fuente ICETEX, 2025

Según las figuras 3 y 4, la base de beneficiarios de crédito educativo se dirige a personas jóvenes como se ha dicho (70,3% nuevos beneficiarios jóvenes de 18 a 26 años) y que son fundamentalmente mujeres (56,7%), quienes no solo se endeudan para ingresar a la Educación Superior y construir un mejor proyecto de vida, sino que se endeudan a conveniencia del sector privado de la Educación Superior, y en detrimento de la Educación pública, quien hubiese sido una beneficiaria colectiva mucho más adecuada.

Esta arbitrariedad se hace más evidente al observar la distribución de los créditos otorgados por tipo de IES:

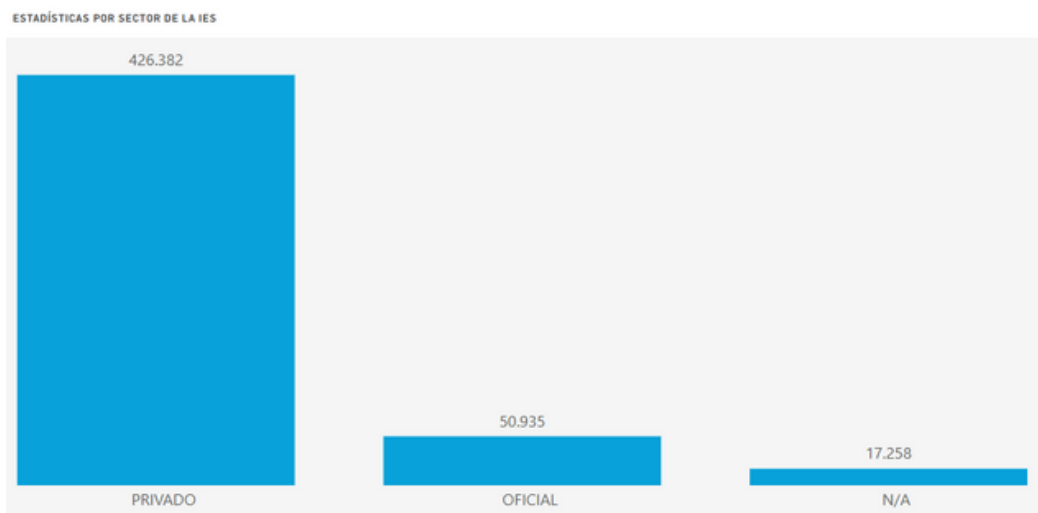


Figura 5. Gráfica de concentración del monto total del Crédito educativo a 2024 por tipo de IES.
Fuente: ICETEX, 2025

Según la figura 5, los 426.382 nuevos beneficiarios de crédito educativo de por lo menos los últimos 10 años, se matriculan en Instituciones de Educación Superior del sector privado, es decir, que el 86,2% del monto que representa aproximadamente 2.5 billones de pesos se ha dirigido a IES privadas, y tan solo 219 mil millones de pesos corresponden a matrículas en IES oficiales.

Esto quiere decir que, los beneficiarios del ICETEX que adquieren créditos educativos por montos en promedio de 8,6 millones de pesos por semestre, además de corresponder a estratos socioeconómicos bajos-medios en su mayoría, sostienen al sector privado de la educación en el sistema de crédito y pago más intereses, lo han hecho durante por lo menos las últimas dos décadas.

Como puede verse en (Mora, 2016) programas como el Proyecto Acceso con Calidad a la Educación Superior implementado desde 2002 aumentó significativamente la base de beneficiarios pasando de 18.281 en 2005 a 40.660 en 2013, siendo el 81% de los beneficiarios de estratos 1 y 2. Según el Informe de gestión del ICETEX en el año 2024 los nuevos beneficiarios de crédito educativo fueron 57.252.

Como lo entienden (Gómez y Celis, 2009):

“De esta manera, el estudiante pobre, con educación básica de menor calidad, en lugar de tener mayores oportunidades de educación pública, se ve obligado a financiar su educación privada con el crédito educativo, lo cual configura una situación de extrema inequidad; ellos no pueden competir por los escasos cupos en IES públicas, y se ven entonces obligados a endeudarse para poder comprar educación privada” (en Mora, 2016; p. 74)

Estos aspectos generales que se suman a las problemáticas de cartera y financiación del ICETEX como parte de las discusiones actuales con respecto a la entidad, dejan ver un modelo que ha reforzado también lógicas de acceso a la educación que promueve la jerarquización de las IES de manera desigual a partir del

prestigio, la calidad, la influencia que se refleja en costos de matrículas de dichas IES en su mayoría privadas, y que convocan a sistemas de mérito y competencia propias de las lógicas de mercantilización de la educación superior.

Es así como, la manifestada inconformidad reiterativa de muchos estudiantes beneficiarios de créditos del ICETEX se traduce no solamente en un problema coyuntural de desfinanciación de los subsidios gubernamentales sino también, en un problema estructural creado para beneficio del sector privado de la Educación Superior en detrimento de la financiación del sector público, representando montos y recursos que aplicados a la oferta hubiesen permitido una ampliación de cobertura (infraestructura, calidad, matrículas, entre otros).

Hoy que la gratuidad en el acceso y matrícula en las IES públicas es una realidad, y que los montos desembolsados a manera de créditos educativos por parte del ICETEX superan cifras del PGN para la educación superior en medio de una crisis de financiamiento que supera los 18 billones de pesos, es fundamental el debate de la reforma estructural de la entidad, debate que el movimiento universitario ha dado históricamente, y cuyas propuestas elaboradas colectivamente han sido objeto de instrumentalización.

A continuación, se ve la necesidad de avanzar hacia algunos comentarios de la propuesta del PL 587/25 presentada ante el Congreso con tal de comprender los riesgos que integra y, los beneficios que son en todo caso, resultado de la lucha de las y los estudiantes.

2. SOBRE LOS RIESGOS DE DESFINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR DEL PROYECTO DE LEY 587/25

El Proyecto de Ley 587 de 2025 propone una reforma al ICETEX que, bajo una aparente orientación social, reconfigura y profundiza el modelo de crédito educativo como eje del acceso a la educación superior.

Esta apariencia parte de análisis sobre los riesgos de desfinanciamiento que se acarrearán y porque los artículos que promueven la condonación de la deuda y las apuestas que humanicen la atención a los beneficiarios de crédito educativo incluyendo atención en salud mental, hacen parte de **la propuesta de reforma alternativa al ICETEX presentada por el Movimiento estudiantil universitario en 2020**, cosa que no se menciona en ningún lado por los congresistas proponentes.

Es así como en un análisis general, el articulado introduce cambios que refuerzan la autonomía presupuestal y operativa del ICETEX, lo que contribuye a su progresiva desarticulación de la política pública educativa y del sistema de educación superior como un todo. A continuación, se presenta una descripción general del articulado, destacando las principales modificaciones contempladas en el proyecto de ley.

Los primeros artículos del proyecto (1,2 y 3) definen la naturaleza jurídica del ICETEX como entidad financiera con carácter social y establece un plan integral de modernización institucional, incluyendo medidas de fortalecimiento administrativo, digital y de atención al usuario. De entrada, el articulado plantea la coexistencia de una tensión en la naturaleza financiera de la entidad con una finalidad “social”. El segundo bloque establece en los artículos 4 y 5 una sección presupuestal propia para el ICETEX en el Presupuesto General de la Nación, definiendo sus fuentes de financiación y compromisos, y desligándolo parcialmente del Ministerio de Educación.

El tercer bloque entre los artículos 6 y 11 introduce un régimen de crédito educativo con enfoque social, que incluye condiciones más favorables para los usuarios. En este apartado se plantean las modificaciones más progresistas al sistema de créditos que deben considerarse en futuras reformas al modelo. Entre estos se encuentra la prohibición de la capitalización de intereses en los créditos otorgados, es decir que los intereses generados por un crédito no podrán sumarse al capital adeudado para generar nuevos intereses. También establece que el monto máximo a pagar no podrá superar 1,5 veces el valor desembolsado, ajustado por inflación. Se promueve el pago contingente al ingreso, sin requisitos de codeudor ni historial crediticio.

Finalmente, el cuarto bloque (artículos 12 al 15) se enfoca en el acompañamiento integral a los beneficiarios, la territorialización de la operación del ICETEX, la creación de un programa de salud mental y el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas. Asimismo, se fortalece el deber de rendición de cuentas anual y la publicación de indicadores periódicos de gestión e impacto.

Actualmente el proyecto de ley se encuentra en Cámara de Representantes, en donde la ponencia para primer debate introduce ajustes en la redacción y precisión normativa de algunos artículos, pero no plantea transformaciones sustanciales en el contenido ni en el enfoque estructural del proyecto. Se mantienen los pilares fundamentales del articulado original, como la reafirmación del ICETEX como entidad financiera con carácter social, la creación de una sección presupuestal propia, y el desarrollo de un régimen de crédito educativo con medidas como el pago contingente al ingreso, topes de pago, regulación de tasas de interés y condonaciones parciales. Las modificaciones más notorias incluyen una mayor especificidad en los mecanismos de modernización institucional (art. 3) y reglas fiscales más explícitas sobre la asignación de recursos (arts. 4 y 5)

- **Enfoque más mercantilista que social de la propuesta de reforma:**

El articulado del Proyecto de Ley 587 de 2025 reafirma al ICETEX como una entidad financiera, aunque introduce ajustes orientados al alivio del endeudamiento, como la eliminación de la capitalización de intereses, la fijación de un tope de pago del 150% sobre el capital desembolsado, y el uso de esquemas de pago contingente al

ingreso. Estas medidas, si bien responden a demandas sociales históricas, no modifican el principio estructural del acceso mediado por deuda.

Tanto la exposición de motivos como el articulado del Proyecto se presenta en el escenario público con un lenguaje cargado de sensibilidad social y promesas de alivio, sin embargo, se trata de una reforma que reproduce el enfoque mercantilista de la educación superior, sin cuestionar las bases mismas del modelo de financiamiento y generando múltiples contradicciones que oscurecen los apartados positivos de la propuesta.

Desde un enfoque crítico, esta reforma no desmantela el modelo de financiamiento basado en la bancarización del derecho, sino que lo reconfigura sin alterar su carácter crediticio. La educación sigue siendo tratada como una inversión individual sujeta a retorno y no como un derecho fundamental garantizado por el Estado. En lugar de avanzar hacia un sistema de financiación centrado en la oferta y en el fortalecimiento de las instituciones públicas, esta propuesta consolida el enfoque de la demanda, perpetuando la bancarización del derecho a la educación y desplazando la responsabilidad hacia el estudiante o “beneficiario”.

Uno de los elementos más problemáticos del proyecto es su decisión de mantener al ICETEX como una entidad de naturaleza financiera, tal como lo estipula la Ley 1002 de 2005. Aunque la reforma plantea restricciones como la prohibición de la capitalización de intereses, establecimiento de topes con respecto al monto total a pagar (1,5 veces lo prestado) y mecanismos de pago contingente al ingreso, estas medidas no solamente no representan una ruptura estructural con el modelo vigente, sino que entran en contradicción con el espíritu del proyecto y otras medidas que se plantean.

El artículo 1 del proyecto declara que el ICETEX tendrá un “carácter social”, pero no se redefine su naturaleza jurídica ni se lo despoja de su función central como instrumento de crédito educativo, es decir, como una entidad que opera bajo las lógicas financieras de un banco tradicional: riesgo, el interés y la recuperación del capital.

Desde el enfoque de derechos humanos, reconocido en múltiples instrumentos internacionales y en el artículo 67 de la Constitución colombiana, la educación superior no puede depender de la capacidad de pago ni de la rentabilidad del estudiante futuro. La insistencia en mantener la arquitectura financiera del ICETEX es, por tanto, una negación práctica del derecho a la educación, incluso si se introduce con lenguaje redistributivo.

Como se ha planteado anteriormente en otros trabajos del OAC este tipo de reformas son típicas del paradigma tecnocrático de la gestión, en el que la educación es entendida como servicio, los estudiantes como usuarios, y la relación con el Estado como una transacción basada en el retorno esperado de la inversión.

Bajo esta lógica, “el derecho se convierte en oportunidad”, y la política pública se reduce a gestión de riesgos individuales, no a transformación colectiva de estructuras.

- **Profundización del modelo de financiación de la demanda:**

Uno de los elementos más preocupantes del Proyecto de Ley 587 de 2025 es que, pese a su retórica de justicia social, profundiza el modelo de financiación de la demanda, en el cual los recursos públicos se canalizan hacia los estudiantes a través de créditos y subsidios, para que accedan individualmente a la educación superior. El ICETEX se consolida como el dispositivo operativo de esta lógica, en donde el Estado delega su responsabilidad en el acceso y permanencia, por medio de la bancarización del derecho a la educación y reforzando la visión del estudiante como consumidor.

Esta orientación puede implicar una desinversión estructural en las Instituciones de Educación Superior públicas, que es lo que busca inicialmente el proyecto de ley de modificación del artículo 86 y 87 del gobierno nacional, lo cual puede afectar su base presupuestal en favor de esquemas individualizados que en muchos casos terminan beneficiando a instituciones privadas.

En vez de avanzar hacia un modelo de financiación de la oferta, que garantice cobertura, calidad y condiciones dignas desde el fortalecimiento institucional, el proyecto perpetúa la lógica de la competencia entre estudiantes por recursos escasos y la precarización del derecho a la educación como bien común. Como ha advertido el Observatorio de Políticas de Educación Superior, este modelo ha generado una transferencia masiva de recursos públicos al sector privado, debilitando a las instituciones públicas, precarizando la planta docente y limitando las capacidades institucionales para ofrecer formación de calidad, sobre todo en regiones periféricas. La insistencia en reforzar al ICETEX como eje del sistema ignora la necesidad de consolidar un sistema público robusto y territorializado.

- **La creación de una sección presupuestal propia para el ICETEX: ¿más autonomía o debilitamiento institucional?**

El artículo 4 del proyecto propone la creación de una sección presupuestal propia del ICETEX dentro del Presupuesto General de la Nación. Aunque esto puede leerse como una estrategia para blindar recursos y agilizar la operación, implica riesgos significativos en términos de coordinación y coherencia con la política educativa nacional. Además de generar una fractura en la arquitectura de los recursos públicos, pues saca del control presupuestal común a una de las instituciones que más recursos moviliza en educación superior.

Separar presupuestalmente al ICETEX del Ministerio de Hacienda y, en la práctica,

del Ministerio de Educación, puede convertirlo en un enclave autónomo, que no responde a las prioridades estratégicas del sistema educativo, sino a su propia lógica operativa. Esto fragmenta el diseño institucional y puede generar desarticulación de recursos y opacidad en la planificación multianual, tal como señala el Ministerio de Educación en su concepto sobre la iniciativa legislativa.

La creación de una sección presupuestal propia para el ICETEX puede originar una rigidez en la estructura del gasto público contraproducente en contextos de incertidumbre fiscal. Al blindar recursos de manera específica para una sola entidad, se limita la capacidad del Estado para reorientar el presupuesto según prioridades cambiantes o emergencias económicas. Esta inflexibilidad no solo afecta la planeación general, sino que podría tener un efecto regresivo en el ya deteriorado financiamiento de proyectos de inversión para las IES públicas.

- **Riesgo fiscal, sostenibilidad incierta y desconexión con las apuestas estructurales del Gobierno:**

Desde el punto de vista fiscal, el proyecto plantea obligaciones significativas sin ningún respaldo técnico sólido ni un marco claro de fuentes de financiación. No se presentan estimaciones de impacto fiscal, ni escenarios de sostenibilidad financiera en el corto, mediano o largo plazo. Esto genera un alto riesgo de insostenibilidad, y pone en tensión el principio de progresividad presupuestal que debería orientar toda política de derecho social.

Pero más problemático aún es la desconexión estructural del proyecto con las apuestas estratégicas del Gobierno nacional, como la Ley Estatutaria de Educación o el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026, que ya plantean reformas profundas del sistema de financiamiento y el tránsito hacia un modelo público, territorializado y solidario.

Al avanzar por una vía paralela, el PL 587 descoordina la política pública y puede generar contradicciones normativas que debilitan la capacidad del Estado para implementar cambios profundos y sostenibles. Tampoco se conecta con el proyecto de Ley Estatutaria de Educación, que establece un marco normativo robusto para concebir la educación superior como un derecho fundamental y que propone una transformación real del ICETEX como instrumento subordinado a ese fin

El Proyecto de Ley 587 de 2025 no representa una transformación estructural del sistema de financiamiento de la educación superior, sino más bien una actualización funcional del dispositivo neoliberal que lo ha sostenido por décadas. Si bien se incorporan ajustes orientados al alivio del endeudamiento como los toques al pago, condonaciones y esquemas contingentes al ingreso, estos se inscriben en el marco del mismo modelo de crédito educativo que ha precarizado el acceso y debilitado el carácter público de la universidad.

En lugar de avanzar hacia un rediseño institucional profundo, el proyecto refuerza la lógica de la demanda, manteniendo al estudiante como sujeto de deuda y a la educación como bien transable.

Por lo anterior, se debe insistir de manera crítica que lo requerido en este momento clave para la Educación Superior en Colombia no es una modernización administrativa del ICETEX, sino una ruptura con la lógica del crédito como instrumento central de política pública. Una reforma auténticamente estructural debe orientarse a construir un sistema nacional de financiamiento público. Una política de financiamiento justa no puede limitarse a reducir el impacto del endeudamiento; debe abandonar la lógica mercantil y priorizar decididamente el fortalecimiento de lo público.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Congreso de la República (2025). *Proyecto de ley “Por medio del cual se adopta una reforma estructural al ICETEX y se dictan otras disposiciones”* (PL 587 de 2025). Cámara de representantes.
- ICETEX (2024). *Informe de gestión 2024*. Página web de la entidad.
- ICETEX (2025). *Visor de datos de la operación estadística del crédito educativo*. Página web de la entidad.
- Mora, Andrés (2016). *La seudorrevolución educativa. Desigualdades, capitalismo y control en la educación superior*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana