

Nº22

# DOCUMENTO DE TRABAJO

Caracterización del programa Matrícula Cero  
de la Universidad del Tolima

*Diciembre 2024*

Universidad



Universidad  
del Tolima

¡Construimos la universidad que soñamos!



Una nueva historia  
ACREDITADA  
DE ALTA CALIDAD



CERE  
Centro de Estudios Regionales  
20  
AÑOS

Mongui Vargas, Gessy Steeven

Caracterización del programa matrícula cero de la Universidad del Tolima / Gessy Steeven Mongui Vargas. -- 1ª. Ed. -- Ibagué : Sello Editorial Universidad del Tolima, 2024.

18 p. : figuras, tablas -- (Documento de trabajo -- diciembre 2024 ; 22).

Contenido: Qué es el programa Matrícula Cero -- Evolución normativa, legal y sociopolítica el programa de gratuidad en la Universidad del Tolima -- Las fuentes de financiación del programa Matrícula Cero de la Universidad del Tolima -- Críticas al programa Matrícula Cero -- Conclusiones y comentarios sobre los resultados del programa Matrícula Cero en la Universidad del Tolima.

ISSN 2711-4058 (Edición electrónica)

1. Matrícula cero 2. Gratuidad educativa 3. Acceso a la educación -- Colombia 4. Política educativa I. Título

**378.015**  
**M743c**

© Universidad del Tolima  
© Gessy Steeven Mongui Vargas

## Caracterización del programa Matrícula Cero de la Universidad del Tolima.



**EDITORIAL**  
Universidad del Tolima

Sello Editorial Universidad del Tolima

Edificio Los Ocobos,  
cra 5 con calle 10 esquina, piso 4

editorial@ut.edu.co

Primera edición: Ibagué - Tolima, 2024

ISSN 2711-4058 (Edición electrónica)

**Coordinación Editorial:**  
Andrés Tafur Villarreal  
Director CERE

**Comité Editorial:**  
María Alejandra Acosta  
Marcela Valencia Toro  
Santiago Giraldo Luque  
Beatriz Jaime Pérez  
Oscar Ayala Serrano  
Andrés Tafur Villarreal  
Greis Cifuentes Tarquino  
María Rosa Helena del Pilar  
López Silva

**Diseño de portada:**  
María Alejandra Aldana  
Fernández

**Corrección de estilo:**  
Mariana Moscoso

**Diagramación**  
María Alejandra Aldana  
Fernández

Hecho en Colombia

Todos los derechos reservados. Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio, sin autorización expresa del titular del derecho de autor.

## Resumen

Este documento de trabajo caracteriza e identifica las particularidades del programa Matrícula Cero de la Universidad del Tolima que, a diferencia del de otras universidades públicas del país, ha sido «universal» desde su aplicación en el semestre B de 2020. En el proceso, se exponen los antecedentes sociopolíticos, normativos, jurídicos y financieros del programa y se comentan algunos de sus efectos en la Universidad del Tolima relacionados con el acceso a la educación superior de la población rural y de bajo estrato socioeconómico (1, 2 y 3), se contrasta así una idea difundida ampliamente en los medios de comunicación colombianos que «*el programa Matrícula Cero tiene efectos regresivos en la reducción de brechas educativas*». Sin embargo, contraria a la tesis de la regresividad del programa, la evidencia estadística sugiere que no hubo aumento de brechas educativas en la Universidad del Tolima.

**Palabras clave:** Matrícula cero, gratuidad educativa, cierre de brechas, acceso, universalidad, regresividad.

## Abstract

This working paper characterizes and identifies the particularities of the Matrícula Cero (Zero Tuition) program at the University of Tolima, which—unlike similar programs at other public universities in Colombia—has been “universal” since its implementation in semester B of 2020. The study outlines the sociopolitical, regulatory, legal, and financial background of the program and discusses some of its effects on the University of Tolima, particularly regarding access to higher education for rural and low-income populations (strata 1, 2, and 3). This contrasts with a widespread narrative in Colombian media claiming that “*the Matrícula Cero program has regressive effects on reducing educational gaps.*” However, contrary to the regressivity thesis, statistical evidence suggests that educational disparities did not increase at the University of Tolima.

**Keywords:** Matrícula Cero, tuition-free education, gap reduction, access, universality, regressivity.

## Resumo:

Este trabalho caracteriza e identifica as particularidades do programa Matrícula Zero da Universidade do Tolima que, diferentemente de outras universidades públicas do país, foi «universal» desde sua implementação no semestre B de 2020. No processo, são apresentados os antecedentes sociopolíticos, normativos, jurídicos e financeiros do programa, além de comentar alguns de seus efeitos na Universidade do Tolima relacionados ao acesso ao ensino superior por parte da população rural e de baixa renda (estratos 1, 2 e 3). Contrasta-se, assim, uma ideia amplamente difundida na mídia colombiana de que «*o programa Matrícula Zero tem efeitos regressivos na redução de desigualdades educacionais*». No entanto, contrariamente à tese da regressividade do programa, as evidências estatísticas sugerem que não houve aumento das disparidades educacionais na Universidade do Tolima.

**Palavras-chave:** Capital humano, crescimento econômico, educação, cobertura educacional, qualidade educacional, dados em painel.

## **Sobre autor**

### **Gessy Steeven Mongui Vargas**

gmongui@colmex.mx

El Mtro. Gessy Steeven Mongui Vargas es Economista por la Universidad del Tolima y Maestro (Magister) en Estudios Urbanos por El Colegio de México, trabajó en el Centro de Estudios Regionales de la Universidad del Tolima en los años 2022, 2023 y 2024, actualmente es profesor catedrático en la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad del Tolima y Gestor Territorial en el departamento del Tolima de la Escuela de Alto Gobierno (EAG) de la Escuela Superior Administración Pública (ESAP). Entre sus intereses de investigación se encuentran la expansión urbana, el sector inmobiliario, la vivienda subsidiada, la movilidad urbana, el análisis espacial, el ordenamiento territorial y las políticas públicas.

# Contenido

Introducción	6
Qué es el programa <i>Matrícula Cero</i>	7
Evolución normativa, legal y sociopolítica el programa de gratuidad en la Universidad del Tolima	7
Las fuentes de financiación del programa <i>Matrícula Cero</i> de la Universidad del Tolima	12
Críticas al programa <i>Matrícula Cero</i>	12
Conclusiones y comentarios sobre los resultados del programa <i>Matrícula Cero</i> en la Universidad del Tolima	13
Referencias	15

## Introducción

El presente documento de trabajo tiene como propósito caracterizar el programa Matrícula cero de la Universidad del Tolima y comunicar —a modo de resumen— algunos de los hallazgos del proyecto: «Análisis de la desigualdad municipal y geográfica en el acceso a la educación superior de la Universidad del Tolima en el departamento del Tolima (2018 – 2023): los escenarios antes y después de la pandemia mundial COVID-19 y la aplicación del programa Matrícula cero»<sup>1</sup>, tanto a la ciudadanía del departamento del Tolima como a la comunidad académica colombiana que le interese conocer algunos de los resultados de los programas de gratuidad de matrícula, que se generalizaron en las instituciones de educación superior públicas del país a partir del año 2020, luego de la pandemia COVID-19 (Presidente de la República de Colombia, 2020).

Si bien el proyecto que se menciona arriba incluyó tanto una parte de la evaluación de resultados del programa *Matrícula cero* de la Universidad del Tolima que se realizó con herramientas de análisis geoestadístico espacial como otra que se realizó con herramientas econométricas estadística, en este documento de trabajo no se presentarán o mencionarán todos los resultados obtenidos de tal investigación, debido a que se mostrarán en otras publicaciones, como notas regionales y artículos académicos de revistas indexadas.

No obstante lo anterior, este escrito contiene elementos que se omitirán en otras publicaciones y se centrará en, uno, caracterizar el programa de gratuidad de *Matrícula cero* de la Universidad del Tolima y cómo se diferenció con respecto al programa de gratuidad de la matrícula educativa en educación superior del gobierno nacional, dos, exponer los antecedentes políticos y sociales del programa *Matrícula cero* en la Universidad del Tolima, tres, mostrar cómo ha ido evolucionando el programa *Matrícula cero* en términos legales, normativos y financieros y, cuarto, comentar algunos de los resultados del proyecto<sup>2</sup>.

El documento se compone de seis secciones en total, esta primera que es la introductoria, una segunda sección que explica qué es el programa de gratuidad *Matrícula cero*, una tercera sección de antecedentes sociopolíticos, legales y normativos del programa *Matrícula cero* de la Universidad del Tolima, así como su evolución desde el semestre B de 2020 —fecha en la que inició su aplicación—, una cuarta sección que contiene algunos datos financieros relacionados con el programa de gratuidad en la Universidad del Tolima, una quinta sección que muestra algunas de las críticas que se han hecho al programa *Matrícula cero* y una sexta sección donde se mencionan, a grosso modo, algunos de los hallazgos que se obtuvieron del proyecto «Análisis de la desigualdad municipal y geográfica en el acceso a la educación superior de la Universidad del Tolima en el departamento del Tolima (2017 – 2022): los escenarios antes y después de la pandemia mundial COVID-19 y la aplicación del programa *Matrícula cero*», derivados de la aplicación de modelos econométricos con variables económicas y sectoriales<sup>3</sup>.

## Qué es el programa *Matrícula cero*

---

1 Agradezco a la Universidad del Tolima por aprobar el proyecto del que se deriva este documento, a todos los funcionarios y docentes que me ayudaron en algún momento del desarrollo del proyecto y particularmente al Centro de Estudios Regionales, junto a su anterior director Andrés Tafur Villareal, y a la Oficina de Planeación y Desarrollo Institucional, junto a su director Gustavo Adolfo Rincón Botero sin cuyo apoyo institucional este trabajo no hubiera sido posible.

2 Con respecto, principalmente, al cierre de brechas de acceso a la Universidad del Tolima de los estudiantes de bajo estrato socioeconómico que es derivado del programa *Matrícula cero*.

3 Se aclara de nuevo que este informe es principalmente de difusión general, en otras publicaciones con un énfasis más académico se compartirá hallazgos adicionales junto con el detalle de las herramientas metodológicas implementadas.

En el año 2020 en Colombia, en el contexto de la crisis socioeconómica provocada por la pandemia COVID-19 y las protestas de estudiantes de distintas universidades del territorio nacional que exigían la «gratuidad» de la educación superior pública (Cano Murillo, 2020), el entonces presidente de la república Iván Duque Márquez creó, por medio del Decreto 662 de 2020, el Fondo Solidario para la Educación, que financió a escala nacional, entre otras cosas, un auxilio económico para el pago de matrícula de jóvenes en condición de vulnerabilidad de instituciones de educación superior públicas (Presidente de la República de Colombia, 2020, Artículo 3), es este auxilio económico el que se le conocerá luego como *Matrícula Cero* (Bedoya et al., 2021, p. 260), no obstante lo anterior, como se verá en la siguiente sección, este programa tuvo consideraciones particulares en algunas universidades públicas del país, como la Universidad del Tolima, donde el programa de gratuidad fue de carácter «universal».

## **Evolución normativa, legal y sociopolítica el programa de gratuidad en la Universidad del Tolima**

En un principio, el programa de auxilio económico tenía como criterio de priorización los estratos 1 y 2 (Ministerio de Educación de Colombia, 2020) posteriormente, en el año 2021, con la Ley 2155 de 2021 y el Decreto 1667 de 2021, el programa *Matrícula Cero* empieza a tomar forma de política pública con la expedición de la Ley de inversión social que comprometió vigencias financieras del año 2023 que, además, incluyó el pago de matrícula de los estudiantes de estrato socioeconómico 3 hasta el año 2023<sup>4</sup>, a partir de este año los beneficiarios tenían que pertenecer al SISBEN IV y dejaba de aplicar la priorización por estrato socioeconómico (Congreso de Colombia, 2021) (Presidente de la República, 2021).

En el año 2024, después de implementar la Ley 2307 de 2023 (Congreso de Colombia, 2023) y el Decreto 2271 de 2023 (Presidente de la República de Colombia, 2023), los requisitos para ser beneficiario de la, ahora, política de «Gratuidad educativa» cambiaron sustancialmente, entre otras cosas se eliminaron los requisitos de edad —ya no era necesario estar en el rango etario de 14 a 28 años— se eliminaron los requisitos de nacionalidad colombiana, si bien no se eliminó el requisito de pertenencia a los grupos A, B o C del SISBEN IV se flexibilizaron los requisito socioeconómicos para incorporar a aquellos estudiantes de estratos 1, 2, 3 y sin estrato, que no hicieran parte del SISBEN IV<sup>5</sup> (Ministerio de Educación Nacional, 2024).

### **Los antecedentes nacionales del programa Matrícula cero**

El antecedente directo de esta estrategia nacional de auxilios sobre la matrícula, «Matrícula Cero» y política de «Gratuidad educativa» fue el programa Generación E<sup>6</sup>, que lanzó el gobierno del Presidente Iván Duque durante la segunda mitad el año 2018 (antes de la pandemia COVID-19), este programa buscaba tanto garantizar el acceso y la permanencia a la educación superior pública

---

4 No hay un consenso sobre el término de política pública, si bien, al igual que un programa, es un conjunto de acciones del Estado que tiene por propósito el logro de uno o varios objetivos específicos, algunos autores consideran las políticas públicas se constituye como tales a partir de su diseño e implementación (que incluye etapas como el diagnóstico, la formulación, la evaluación, etc.) (Méndez, 2024), otros reconocen las políticas públicas a partir de su formulación «democrática», que implica la participación y consenso de distintos actores sociales (Ministerio de Vivienda, 2020) y otros identifican como política pública a aquellos programas Estatales con una visión de largo plazo, que en teoría busca no depender de los periodos administrativos de los gobiernos para mantener ejecutándose (entre otras cosas, el Estado «garantiza» su financiación a largo plazo) (Secretaría de Planeación de Bogotá, 2024).

5 Sin contar que se siguió priorizando como beneficiaria a la población indígena, Rrom, negra, víctima, campesina y discapacitada (en general grupos que se consideran socioeconómicamente vulnerables).

6 De hecho, desde el principio el programa «Matrícula Cero» se financió con recursos del programa Generación E.

de estudiantes que se consideraban económicamente vulnerables, por medio de pago total de los costos matrícula y auxilios de sostenimiento de los estudiantes (Ministerio de Educación, 2018).

El programa Generación, en la práctica, entró a reemplazar el programa de créditos educativos Ser piloto paga del gobierno de Juan Manuel Santos, que favoreció principalmente la demanda de cupos de universidades privadas acreditadas de Alta Calidad en el país (Abril, 2018). El programa Generación E contó además con un componente de Excelencia, que otorgaba becas a estudiantes de bajos recursos económicos con buenos resultados académicos en instituciones públicas y privadas del país, que fueran acreditadas de alta calidad o que tuvieran al menos el 25% de sus programas acreditados de alta calidad<sup>7</sup> (Ministerio de Educación, 2018).

No obstante lo anterior, además del bienestar universitario vinculado con la permanencia y la gratuidad en la educación superior, los reclamos del movimiento estudiantil en Colombia de los años 2019 y 2020, antes de la pandemia de COVID-19, eran otros, como los relacionados con el mejoramiento de la calidad académica y el aumento de los recursos económico destinados a la educación superior pública<sup>8</sup> (Torrado, 2019; Cano Murillo, 2020 y; Sánchez, 2021).

El movimiento estudiantil universitario en Colombia se movilizó masivamente contra el gobierno de Iván Duque durante los años 2019-2020, esto puede entenderse si se tiene en consideración que, uno, el programa «Generación E» se limitaba sólo a aquella población vulnerable que se encuentra suscrita al SISBEN (excluyendo a aquella población vulnerable), dos, seguía insistiendo en que parte de los apoyos académicos a la educación superior se destinara a financiar las matrículas de las universidades privadas y, tres, no era prioridad para el gobierno Duque financiar el aumento de la cobertura de educación superior pública, aspecto no menor si se tiene en cuenta las críticas a los créditos educativos del ICETEX y los programas como Ser Piloto Paga en un contexto de baja demanda laboral profesional (Ibid., 2021).

### **Los antecedentes del programa Matrícula cero en el departamento del Tolima y particularidades de su aplicación en la Universidad del Tolima**

Además del antecedente nacional del programa Generación E, para la segunda mitad del año 2018 la Universidad del Tolima suscribió el convenio interadministrativo 2288 de 2018 con la gobernación del departamento del Tolima, que tenía por objeto *«Aunar esfuerzos entre el gobierno departamental del Tolima – Secretaría de educación y cultura y la Universidad del Tolima, para la continuidad de cupos de educación superior en programas de formación tecnológica y profesional de jóvenes y adultos cofinanciados por el departamento Tolima durante las vigencias 2019-2022, en desarrollo del proyecto “Apoyo al talento humano con educación superior en el Tolima”»* (Secretaría de Educación y Cultura y Universidad del Tolima, 2018, p. 1).

El Convenio 2288 de 2018 estableció un auxilio económico, tipo beca por rendimiento académico, que cubría el valor total de la matrícula de estudiantes de programas tecnológicos y profesionales, tanto de la modalidad distancia como presencial durante las vigencias 2019-2022. Este convenio hizo parte de una serie de medidas que tomó la gobernación del Tolima y la Universidad del

<sup>7</sup> Para ese momento los estudiantes beneficiarios debían tener un puntaje SISBEN no mayor a 57 y tener un puntaje mayor o igual a 359 puntos en la prueba de Estado Saber 11.

<sup>8</sup> Políticas educativas de financiación a la oferta educativa, no tanto a la demanda (como los créditos educativos).

Tolima para superar una situación financiera particularmente compleja atravesó la universidad que, para el año 2016, había cerrado con un déficit acumulado de 24 mil millones de pesos (El Tiempo, 2017).

En un principio el convenio garantizaba el pago de la matrícula de semestres comprendidos en las vigencias 2019-2022 de estudiantes de estrato 1 y 2 que hubieran obtenido un promedio académico igual o superior a 3.5 durante el último semestre cursado, sin discriminación de edad (Secretaría de Educación y Cultura y Universidad del Tolima, 2018, pp. 4 y 6). No obstante lo anterior, los recursos del convenio no se ejecutaron completamente, debido a la aplicación del programa de «*Matrícula cero*» del año 2020.

El Convenio 2288 de 2018 no fue el último que se suscribió entre la Universidad del Tolima y el departamento del Tolima para financiar el pago de matrículas, se suscribieron además el convenio 1573 de 2020, el convenio 0807 de 2021, el convenio 2304 de 2021, el convenio 4728 de 2022 y el convenio 4756 de 2022, sin embargo, el programa siguió siendo limitado en su alcance si se le compara con los programas de gratuidad posteriores a la pandemia COVID-19.

Para convenios posteriores como el 1573 de 2020, cuando tiene lugar la pandemia COVID-19, se adoptó un programa de «*Matrícula cero*», que incluyó a todos estudiantes que no hubieran incurrido en bajo rendimiento académico —tener una nota semestral inferior a 3— durante dos semestres, que tuvieran un promedio académico general de carrera inferior a 3.0. Adicionalmente, se aclara que sólo podían ser beneficiarios de los recursos aportados por la gobernación estudiantes del departamento del Tolima de estratos 1 y 2.

Sin embargo, antes de la aplicación del convenio 1573 de 2020, estudiantes y egresados de educación superior se manifestaron para exigir, al gobierno nacional, a la gobernación del Tolima y a las directivas de la Universidad del Tolima, la financiación de la gratuidad de manera universal para el segundo semestre del año 2020, teniendo en cuenta tanto el problema económico coyuntural de pandemia como el históricamente alto nivel de desempleo que caracteriza el departamento. Particularmente importante fue la huelga de hambre que tuvo lugar en la sede Santa Elena de la Universidad del Tolima (Ibagué) que lideraron el egresado Juan Camilo Tibaduiza y los estudiantes universitarios Juan Carlos Galindo, Camilo Andrés Pinzón y Andrés Caro, que ayudaría a concretar el programa universal de gratuidad de la matrícula en la Universidad del Tolima (El Salmón, 2020).

Hechos administrativos anteriores como el convenio interadministrativo 2288 de 2018 que se firmó entre la Universidad del Tolima y la gobernación del Tolima, el programa «*Generación E*» y la promulgación del Decreto 662 de 2020 contribuyeron que fuera más sencillo la aplicación del programa de gratuidad de matrícula universal que exigían los estudiantes, el cual fue financiado con recursos del gobierno nacional, gobierno departamental y recursos propios de la Universidad del Tolima (Consejo Superior de la Universidad del Tolima, 2020c). Es así como el departamental del Tolima, al igual que el municipio de Medellín (Cárdenas Gutiérrez, 2022), fue pionero en Colombia en la aplicación del programa «*Matrícula Cero*» de forma universal —para estudiantes de todos los estratos económicos— en instituciones públicas de educación superior.

Hoy por hoy, la Universidad del Tolima continúa aplicando la medida de gratuidad universal a los estudiantes de pregrado. De hecho, la medida, que inicia como programa, empieza a tener la forma de política pública institucional con normas como el Acuerdo No. 047 de 2022 (Consejo Superior de la Universidad del Tolima, 2022) que unifica criterios de liquidación de matrícula de

los programas de pregrado, la Resolución 899 de 2021 que crea el Comité de Gratuidad, instancia encargada del seguimiento, análisis y asesoría para la implementación y operación del beneficio de gratuidad de la matrícula y el Acuerdo No. 12 de 2024 (Consejo Superior de la Universidad del Tolima) que establece lineamientos del beneficio de gratuidad teniendo en cuenta la Ley 2307 de 2023 y el Decreto 2271 de 2023 de alcance nacional.

La política de gratuidad educativa beneficia a estudiantes de todos los estratos socioeconómicos dentro y fuera del departamento, aunque los recursos de origen nacional y departamental son para subsidiar estudiantes de pregrado de hogares de estrato socioeconómicos 1, 2 y 3 (El Olfato, 2022; 2023).

Tabla 1. Matriz documentos normativos y legales relacionados con el programa Matrícula cero de la Universidad del Tolima

Nombre del documento	Quien publica	Instancia Administrativa	Descripción
Acuerdo No. 037 de 2020	Consejo Superior de la Universidad del Tolima	Universidad del Tolima	Por medio del cual se aprueba la gratuidad en las inscripciones de los programas de pregrado y posgrado de las modalidades presencial y distancia en la Universidad del Tolima para el semestre A de 2021
Acuerdo No. 014 de 2020	Consejo Superior de la Universidad del Tolima	Universidad del Tolima	Por el cual se aprueba un programa especial de Bienestar Universitario y Permanencia Estudiantil
Acuerdo No. 027 de 2020	Consejo Superior de la Universidad del Tolima	Universidad del Tolima	Por medio del cual se adopta la medida excepcional y temporal de beneficios de descuento para la inscripción y matrículas para el calendario académico semestre B de 2020
Acuerdo No. 031 de 2020	Consejo Superior de la Universidad del Tolima	Universidad del Tolima	Por medio de la cual se adopta una medida excepcional y temporal de beneficios para matrícula cero a los estudiantes de pregrado de la Universidad del Tolima en el semestre B de 2020
Acuerdo No. 047 de 2020	Consejo Superior de la Universidad del Tolima	Universidad del Tolima	Por el cual se unifican los criterios de liquidación de matrícula de los programas de pregrado de la Universidad del Tolima en el marco de la Política de Gratuidad Educativa y se dictan otras disposiciones
Acuerdo No. 010 de 2021	Consejo Superior de la Universidad del Tolima	Universidad del Tolima	Por medio de la cual se aprueba el beneficio de Gratuidad Educativa a los estudiantes de pregrado de la Universidad del Tolima para el semestre A de 2021 y se dictan otras disposiciones
Acuerdo No. 012 de 2024	Consejo Superior de la Universidad del Tolima	Universidad del Tolima	Por el cual se establecen los lineamientos del beneficio de gratuidad en la matrícula de los estudiantes para el acceso y permanencia en programas de pregrado de la Universidad del Tolima
Reglamento operativo Política de gratuidad 2022	Ministerio de Educación	Gobierno Nacional	Se establecen los lineamientos que deben seguir las instituciones de educación superior públicas del país para que sus estudiantes puedan beneficiarse de la política nacional de gratuidad educativa en el año 2022
Reglamento operativo Política de gratuidad 2023	Ministerio de Educación	Gobierno Nacional	Se establecen los lineamientos que deben seguir las instituciones de educación superior públicas del país para que sus estudiantes puedan beneficiarse de la política nacional de gratuidad educativa en el año 2023
Reglamento operativo Política de gratuidad 2024	Ministerio de Educación	Gobierno Nacional	Se establecen los lineamientos que deben seguir las instituciones de educación superior públicas del país para que sus estudiantes puedan beneficiarse de la política nacional de gratuidad educativa en el año 2024

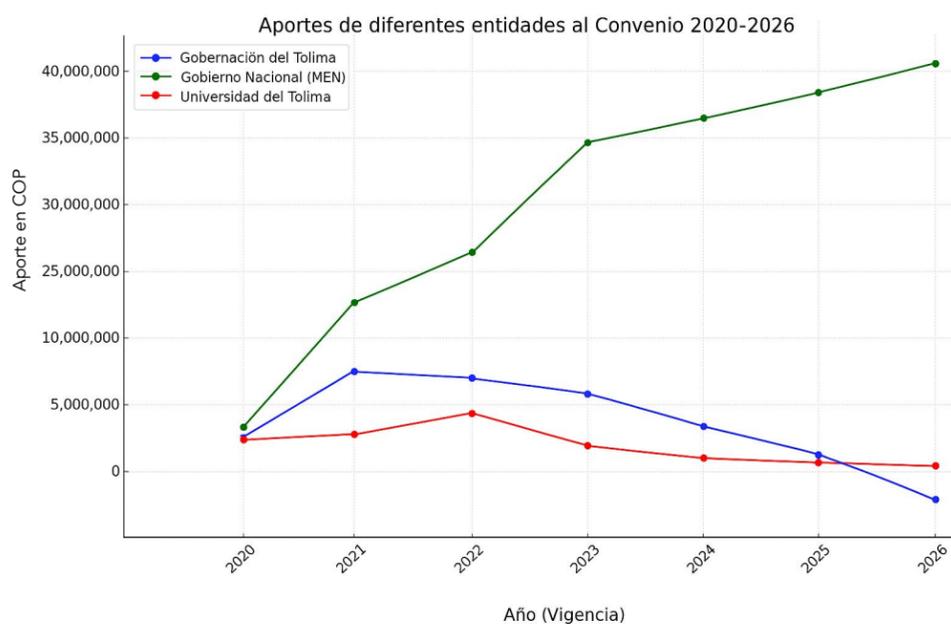
Sentencia C-350/20	Corte Constitucional de la República de Colombia	Gobierno Nacional	Decreto legislativo que trata sobre el Estado de emergencia que crea el Fondo solidario para la educación y establece medidas para mitigar la deserción en el sector educativo
Ley 2155 de 2021	Congreso de Colombia	Gobierno Nacional	Por medio de la cual se expide la Ley de inversión social y se dictan otras disposiciones
Decreto 1667 de 2021	Presidente de la República	Gobierno Nacional	Por medio del cual se modifica el Decreto 1075 de 2015 para reglamentar el artículo 27 de la Ley 2155 de 2021 que trata sobre la Política nacional de gratuidad educativa durante el gobierno de Iván Duque
Decreto 417 de 2020	Presidente de la República	Gobierno Nacional	Por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional debido a la Pandemia Covid-19
Decreto 662 de 2020	Presidente de la República	Gobierno Nacional	Por el cual se crea el Fondo Solidario para la Educación y se adoptan medidas para mitigar la deserción en el sector educativo provocado por el Corononavirus COVID-19, en el marco del Estado de emergencia económica, social y ecológica.
Ley 2307 de 2023	Congreso de Colombia	Gobierno Nacional	Por la cual se establece la gratuidad en los programas de pregrado en las instituciones de educación superior públicas del país y se dictan otras disposiciones
Decreto 2271 de 2023	Presidente de la República	Gobierno Nacional	Por medio del cual se modifica el Decreto 1075 de 2015 para reglamentar el artículo la Ley 2307 que trata sobre la Política nacional de gratuidad educativa durante el gobierno de Gustavo Petro
Convenio 2288 de 2018	Rector de la Universidad del Tolima y secretario de Educación del departamento del Tolima	Universidad del Tolima y Gobernación del Tolima	Aunar esfuerzos entre la Gobernación del Tolima, la Secretaría de Educación y Cultura y la Universidad del Tolima para la continuidad de cupos de educación superior durante la vigencia 2019-2022
Convenio 1573 de 2020	Rector de la Universidad del Tolima y secretario de Educación del departamento del Tolima	Universidad del Tolima y Gobernación del Tolima	Aunar esfuerzos entre la Gobernación del Tolima, la Secretaría de Educación y Cultura y la Universidad del Tolima para la continuidad de cupos de educación superior durante la vigencia B-2020
Convenio 0807 de 2021	Rector de la Universidad del Tolima y secretario de Educación del departamento del Tolima	Universidad del Tolima y Gobernación del Tolima	Aunar esfuerzos entre la Gobernación del Tolima, la Secretaría de Educación y Cultura y la Universidad del Tolima para la continuidad de cupos de educación superior durante la vigencia A-2021
Convenio 2304 de 2021	Rector de la Universidad del Tolima y secretario de Educación del departamento del Tolima	Universidad del Tolima y Gobernación del Tolima	Aunar esfuerzos entre la Gobernación del Tolima, la Secretaría de Educación y Cultura y la Universidad del Tolima para la continuidad de cupos de educación superior durante las vigencias semestre B-2021 y A-2022
Convenio 4728 de 2022	Rector de la Universidad del Tolima y secretario de Educación del departamento del Tolima	Universidad del Tolima y Gobernación del Tolima	Aunar esfuerzos entre la Gobernación del Tolima, la Secretaría de Educación y Cultura y la Universidad del Tolima para la continuidad de cupos de educación superior durante las vigencias semestre B-2022, A-2023 y B-2023
Convenio 4756 de 2022	Rector de la Universidad del Tolima y secretario de Educación del departamento del Tolima	Universidad del Tolima y Gobernación del Tolima	Aunar esfuerzos entre la Gobernación del Tolima, la Secretaría de Educación y Cultura y la Universidad del Tolima para la continuidad de los beneficiarios por cupos de educación superior financiados con recursos de la gobernación durante la vigencia 2024-2026

Fuente: elaboración propia

## Las fuentes de financiación del programa Matrícula cero de la Universidad del Tolima

De acuerdo con datos de las Universidad del Tolima (2023) (Gráfica 1) ha sido el gobierno nacional quien más ha contribuido a la financiación del programa de gratuidad universal de la matrícula, así mismo, la participación del gobierno en la financiación de la gratuidad viene en aumento mientras que la participación de la financiación por parte de la gobernación del Tolima lo contrario, algo lógico teniendo en cuenta que el programa de gratuidad nacional pasó a ser una política pública de Estado. Si bien la tendencia puede ser interpretada de forma positiva para las finanzas locales y los recursos propios de la Universidad del Tolima esto también aumenta la vulnerabilidad de la Universidad del Tolima ante un no pago o transferencia de recursos por parte de la nación.

Gráfica 1. Aportes de diferentes entidades para financiar la gratuidad 2020-2026, incluye proyecciones.



Fuente: tomado de Universidad del Tolima (2023, p. 9)

## Críticas al programa Matrícula cero

Teniendo en cuenta que el proyecto del que se deriva este documento de trabajo analizó resultados del programa de Matrícula cero relacionados con el cierre de brecha de acceso a la educación superior en términos poblacionales y sectoriales<sup>9</sup>, a continuación, se exponen algunos planteamientos críticos sobre posibles efectos contraproducentes, en términos de cierre de brechas y acceso, que tendría la implementación del programa nacional de Matrícula cero en las instituciones de educación superior públicas del país, la exposición será útil para contrastar estas críticas con algunos de los hallazgos del proyecto «Análisis de la desigualdad municipal y geográfica en el acceso a la educación superior de la Universidad del Tolima en el departamento del Tolima (2018 – 2023): los escenarios antes y después de la pandemia mundial COVID-19 y la aplicación del programa Matrícula cero».

En una entrevista hecha por Camilo Andrés Garzón y Mayra Robles Silva (2023), a los académicos Francisco Piedrahita, rector de la universidad ICESI de Cali, y Luz Karime Abadía, profesora e investigadora de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, se plantean distintos

<sup>9</sup> También en término geográficos-espaciales, sin embargo, no se hablará de los resultados geográficos en este documento.

cuestionamientos tanto a los programas nacionales de gratuidad de matrícula que han venido teniendo lugar desde el año 2019 hasta el año 2023 como a un eventual programa de nacional de gratuidad universal de la matrícula. Entre los cuestionamientos se encuentran que los programas de gratuidad de la matrícula del país no deberían ser universales sino focalizados, principalmente por medio del SISBEN, en lugar de por estrato socioeconómico que, según los entrevistados, es una herramienta menos precisa para identificar a personas de bajos ingresos socioeconómicos. Igualmente, se plantea por parte de los entrevistados que una política de matrícula universal de la matrícula puede, en la práctica, reducir los cupos de los estudiantes que provienen de familias con menores ingresos, sobre todo en aquellas universidades públicas que se consideran de mejor calidad o desempeño académico, entre otras cosas porque la política de gratuidad no contempla necesariamente un aumento de los cursos ofertados en las instituciones de educación superior pública y porque promueve el aumento de inscripción y acceso de aquellos estudiantes de ingresos económicos altos que, por provenir generalmente de los mejores colegios de Colombia, tienen mejores desempeños en las pruebas de selección que utilizan las instituciones de educación superior públicas del país (Garzón y Robles Silva, 2023).

La entrevista de Camilo Andrés Garzón y Mayra Robles Silva (2023) no es el único documento de opinión pública en Colombia que menciona la posible regresividad de los programas de gratuidad, sobre todo los programas de gratuidad universal, este argumento está presente en varias artículos y notas de opinión en los que participan distintos miembros de la comunidad académica nacional (El Observatorio de la Universidad Colombiana, 2023; Trujillo Velásquez, 2023; Piedrahita Plata, 2023 y; Rodríguez T., 2024).

Por su parte, Sergio Alejandro Lancheros Cely (2023) plantea que, en términos de inclusión y reducir las brechas poblacionales de acceso, pueden ser mejor las soluciones pensadas en ampliar la cobertura —con un mejoramiento simultáneo en la base presupuestal de las universidades públicas— que las de auxilio a la matrícula.

Como consta en los párrafos de arriba, se ha sostenido, por parte de distintos académicos en Colombia, que los programas de gratuidad de la matrícula como el de Matrícula cero tienden a aumentar la desigualdad, o las brechas socioeconómicas, en la educación superior. No obstante lo anterior, como se verá en la siguiente sección, en la Universidad del Tolima este no parece ser el caso, aun cuando, a diferencia del programa *Matrícula cero del gobierno nacional*, el programa *Matrícula cero* es «universal»<sup>10</sup>.

## **Conclusiones y comentarios sobre los resultados del programa Matrícula cero en la Universidad del Tolima**

En esta sección solo se comentarán parcialmente los hallazgos que se obtuvieron del proyecto de análisis de la desigualdad «Análisis de la desigualdad municipal y geográfica en el acceso a la educación superior de la Universidad del Tolima en el departamento del Tolima (2018 – 2023): los escenarios antes y después de la pandemia mundial COVID-19 y la aplicación del programa *Matrícula cero*», sin embargo, la publicación de la metodología —cuantitativa econométrica— y

---

<sup>10</sup> En otras palabras, el programa de la Universidad del Tolima ha cubierto desde su implementación en el semestre B del año 2020 —con recursos del gobierno nacional, del gobierno departamental y propios— a estudiantes de todos los estratos socioeconómicos y de todas las edades, esto no ha ocurrido en otras instituciones de educación superior públicas de país, que, si bien también implementaron programas de Matrícula cero, estos no cubrían (antes del año 2025) a estudiantes de más de 28 años y que no se consideraran por parte del gobierno como vulnerables socioeconómicamente, como los estudiantes de familias de estratos socioeconómicos cuatro, cinco y seis.

las regresiones calculadas<sup>11</sup> se publicarán en posteriores documentos. La sección se centrará en contrastar, a grosso modo, los planteamientos expuestos en la sección anterior con los resultados obtenidos del proyecto de análisis.

El programa de gratuidad educativo universal parece haber aumentado la probabilidad de que los estudiantes de primer semestre de la Universidad del Tolima provengan de una vivienda rural y sean de estratos socioeconómicos 1, 2 y 3. Es decir, contrario a lo que se podría esperar debido a las críticas sobre el programa de gratuidad educativa no hay evidencia estadística que muestre que el programa de gratuidad aumenta las brechas educativas que existen entre el campo y la ciudad y entre la población de menor estrato socioeconómico. De hecho, la evidencia estadística obtenida muestra todo lo contrario.

Debe señalarse que la Universidad del Tolima es la única institución a escala nacional que mantuvo un programa de gratuidad educativa universal desde el semestre 2020-2 hasta la fecha, sin embargo, no ha habido un efecto expulsión de estudiantes de estrato socioeconómico 4, 5 y 6 por estratos socioeconómico 1, 2 y 3, de hecho, la probabilidad de acceso a la Universidad del Tolima de los estudiantes de estrato 1 y 2 aumentó con respecto a ser estrato 4, 5 y 6 después de la aplicación del programa de gratuidad educativa. Que el estímulo de acceso a la Universidad del Tolima, producto de la aplicación del programa de gratuidad, fuera mayor en los estudiantes de estrato 1, que en los demás estratos socioeconómicos, es positivo en términos de cierre de brechas sociales y muestra que la barrera económica de la matrícula tenía un impacto significativa en los hogares de estrato socioeconómico 1, aunque esto también puede ser un indicador que el departamento del Tolima tiene un mercado laboral con poco dinámico, lo que hace que el costo de oportunidad de ingresar a la educación superior sea más bajo que de otras ciudades y regiones con mayor dinamismo económico y laboral<sup>12</sup>.

Sobre el hecho que los estratos socioeconómicos 4, 5 y 6 han mantenido una baja participación porcentual en el total de las matrículas de primer semestre de la Universidad del Tolima —incluso después de la aplicación del programa de gratuidad universal de la matrícula— vale la pena preguntar si que eventualmente aumente un poco la participación de los estratos socioeconómicos 4, 5 y 6 en el total de las matrículas de primer semestre de la Universidad del Tolima sería algo negativo, así como si es algo positivo que la participación de los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3 sea mayor al 97% del total de las matrículas de primer semestre de la Universidad del Tolima ¿no es esto acaso esto una muestra de lo segregado que está el sistema de educación superior del país en términos socioeconómicos?

Los resultados de la evaluación de resultados del programa de gratuidad de matrícula de la Universidad del Tolima permite realizar varias sugerencias en términos de política educativa y observar tendencias estadísticas relevantes para la toma de decisiones, sin embargo, considero que una vez publicados todos los resultados del proyecto aún no se agotarán los aspectos a evaluar del programa de gratuidad de matrícula en la Universidad del Tolima, cómo por ejemplo, si hay un efecto diferenciado del programa de gratuidad por carrera profesional o si el programa de gratuidad ha mejorado o emporado el rendimiento académico o las cifras de deserción en la universidad.

<sup>11</sup> Regresiones probabilísticas tipo logit y regresiones multinomiales para una estructura de datos transversales repetidos.

<sup>12</sup> Esta relación inversa entre dinamismo laboral y aumento de la matrícula educativa en educación superior, que aún está por comprobar para el caso de la Universidad del Tolima, se obtiene del trabajo empírico de Piñeiro et al., 2021 titulado *Desigualdades de clase y acceso a la educación superior en Argentina y Brasil durante una fase expansiva del sistema educativo*.

Se advierte que los resultados aquí comentados sólo aplican a la Universidad del Tolima que, si bien es reconocida como de alta calidad por el Ministerio de Educación (Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2024), es una institución de educación superior de carácter regional cuyas elites económicas regionales (y nacionales) no consideran como una opción de educación superior atractiva. Los resultados de un programa de gratuidad universal en la Universidad Nacional de Colombia (sede Medellín y sede Bogotá) y la Universidad del Valle pueden llegar a ser sustancialmente distintos.

## Referencias

- Abril, S. (26 de Septiembre de 2018). *¿Qué hay detrás del final de Ser pilo paga?* Obtenido de La Silla Vacía: <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-de-la-educacion/que-hay-detras-del-final-de-ser-pilo-paga/#:~:text=lv%C3%A1n%20Duque%20elimin%C3%B3%20Ser%20Pilo,la%20demanda%20con%20cr%C3%A9ditos%20educativos>.
- Bedoya Dorado, C., Murillo Vargas, G., & González Campo, C. H. (2021). Gestión universitaria en tiempos de pandemia por COVID-19: análisis del sector de la educación superior en Colombia. *Estudios Gerenciales vol. 37, No 159, 251-264*.
- Cano Murillo, L. N. (23 de Julio de 2020). *Matrícula cero, aún queda camino por recorrer*. Obtenido de <https://www.pares.com.co/post/matr%C3%ADcula-cero-a%C3%BAn-queda-camino-por-recorrer>
- Cárdenas Gutiérrez, M. (12 de Julio de 2022). *Matrícula Cero fue aprobada como Política Pública y perdurará como estrategia de promoción de la educación superior y postsecundaria*. Obtenido de <https://www.medellin.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/matricula-cero-fue-aprobada-como-politica-publica-y-perdurara-como-estrategia-de-promocion-de-la-educacion-superior-y-postsecundaria/>
- Congreso de Colombia. (2021). Ley 2155 de 2021 "Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones".
- Congreso de Colombia. (2023). Ley 2307 de 2023 "Por la cual se establece la gratuidad de los programas de pregrado en las instituciones de educación superior públicas del país y se dictan otras disposiciones".
- Consejo Superior de la Universidad del Tolima. (2020a). Acuerdo No. 014 de 2020 "Por el cual se aprueba un programa de Bienestar Universitario y Permanencia Estudiantil".
- Consejo Superior de la Universidad del Tolima. (2020b). Acuerdo No. 027 de 2020 "Por medio del cual se adopta la medida excepcional y temporal de beneficios de descuento para inscripciones y matrículas para el calendario académico semestre B de 2020".
- Consejo Superior de la Universidad del Tolima. (2020c). Acuerdo No. 031 de 2020 "Por medio de la cual se adopta una medida excepcional y temporal de beneficios para matrícula cero a los estudiantes de pregrado de la Universidad del Tolima en el Semestre B de 2020".

- Consejo Superior de la Universidad del Tolima. (2021). Acuerdo 010 de 2021 "Por medio del cual se aprueba el beneficio de Gratuidad Educativa a los estudiantes de pregrado de la Universidad del Tolima para el semestre A de 2021". Ibagué.
- Consejo Superior de la Universidad del Tolima. (2022). Acuerdo No. 047 de 2022 "Por el cual se unifican los criterios de liquidación de matrícula de los programas de pregrado de la Universidad del Tolima en el marco de la Política de Gratuidad Educativa y se dictan otras disposiciones".
- Consejo Superior de la Universidad del Tolima. (2024). Acuerdo No. 12 de 2024 "Por el cual se establecen los lineamientos del beneficio de gratuidad en la matrícula de los estudiantes para el acceso y permanencia en programas de pregrado de la Universidad del Tolima".
- Corte Constitucional. (2012). Sentencia T-068 de 2012.
- El Observatorio de la Universidad Colombiana. (22 de Junio de 2023). *Ojo! Matrícula cero no es para ya, ni para universitarios de IES privadas*. Obtenido de <https://www.universidad.edu.co/ojo-matricula-cero-no-es-para-ya-ni-para-universitarios-de-ies-privadas/>
- El Olfato. (2 de Diciembre de 2022). *Conozca qué requisitos debe cumplir para acceder a la matrícula cero en la Universidad del Tolima*. Obtenido de <https://www.elolfato.com/ibague/conozca-que-requisitos-debe-cumplir-para-acceder-a-la-matricula-cero-en-la-universidad-del>
- El Olfato. (7 de Noviembre de 2023). *Universidad del Tolima abrió sus inscripciones para el semestre A-2024*. Obtenido de <https://www.elolfato.com/region/universidad-del-tolima-abrio-sus-inscripciones-para-el-semestre-a-2024>
- El Salmón. (3 de Agosto de 2020). *¿Cómo se logró la matrícula cero en la Universidad del Tolima*. Obtenido de <https://www.elsalmoncom.co/2020/08/como-se-logro-la-matricula-cero-en-la.html?m=1>
- El Tiempo. (25 de Enero de 2017). *El 'salvavidas' de la Universidad del Tolima*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/crisis-de-la-universidad-del-tolima-50079>
- Garzón, C. A., & Robles Silva, M. (22 de Junio de 2023). *La matrícula cero en educación superior favorece a los más ricos*. Obtenido de <https://www.lasillavacia.com/silla-academica/la-matricula-cero-en-educacion-superior-favorece-a-los-mas-ricos/>
- Lancheros Cely, S. A. (22 de Junio de 2023). *Matrícula Cero y gratuidad de la educación superior: focalización vs. universalidad*. Obtenido de Periódico UNAL: <https://periodico.unal.edu.co/articulos/matricula-cero-y-gratuidad-de-la-educacion-superior-focalizacion-vs-universalidad>
- Méndez, J. L. (2024). *Definición y etapas de las políticas públicas*. Obtenido de Políticas Públicas. Enfoque Estratégico para América Latina: <https://estadoypoliticaspUBLICAS.colmex.mx/definicion-y-etapas-de-las-politicas-publicas/>

- Ministerio de Educación. (20 de Octubre de 2018). *Gobierno lanzó 'Generación E', el nuevo programa de educación superior que beneficiará a 336 mil estudiantes de todo el país durante el cuatrienio*. Obtenido de <https://www.mineducacion.gov.co/portal/salaprensa/Noticias/377779:Gobierno-lanzo-Generacion-E-el-nuevo-programa-de-educacion-superior-que-beneficiara-a-336-mil-estudiantes-de-todo-el-pais-durante-el-cuatrienio>
- Ministerio de Educación de Colombia. (2020). *Línea auxilio económico para el pago de matrícula a jóvenes en condición de vulnerabilidad, en IES públicas*. Obtenido de <https://web.icetex.gov.co/es/-/linea-auxilio-economico-pago-matricula-a-jovenes>
- Ministerio de Educación Nacional. (17 de Junio de 2024). *Política de Gratuidad "Puedo Estudiar"*. Obtenido de <https://www.mineducacion.gov.co/portal/Educacion-superior/Politica-de-Gratuidad-Puedo-Estudiar/>
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (2024). *Resolución 7465 del 15 de mayo de 2024*. Obtenido de [https://ut.edu.co/images/Transparencia/R.\\_No.\\_007465.\\_Renueva\\_Acreditaci%C3%B3n\\_Institucional.\\_2024.pdf](https://ut.edu.co/images/Transparencia/R._No._007465._Renueva_Acreditaci%C3%B3n_Institucional._2024.pdf)
- Ministerio de Vivienda. (31 de Octubre de 2020). *¿Qué es una política pública?* Obtenido de <https://minvivienda.gov.co/node/676>
- Piedrahita Plata, F. (1 de Marzo de 2023). *"Gratuidad universal", un proyecto absurdo*. Obtenido de La Silla Vacía: <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-de-la-educacion/gratuidad-universal-un-proyecto-absurdo/>
- Piñeiro, S., Pla, J., Salata, A., & Salvia, A. (2021). *Desigualdades de clase y acceso a la educación superior en Argentina y Brasil durante una fase expansiva del sistema educativo*. *Foro de educación*, 69-92.
- Presidente de la República. (2021). Decreto 1667 de 2021.
- Presidente de la República de Colombia. (2020). Decreto 662 de 2020 "Por el cual se crea el Fondo Solidario para la Educación y se adoptan medidas para mitigar la deserción en el sector educativo provocada por el Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".
- Presidente de la República de Colombia. (2023). Decreto 2271 de 2023.
- Rodríguez T., D. K. (15 de Agosto de 2024). *Matrículas en educación superior privada en el país han bajado: a qué se debe*. Obtenido de Portafolio: <https://www.portafolio.co/economia/regiones/estudiantes-matriculados-en-educacion-superior-privada-bajaron-durante-el-2023-611163>
- Sánchez, K. (07 de Mayo de 2021). *Jóvenes en Colombia: "El movimiento estudiantil y juvenil abrió las puertas al movimiento social"*. Obtenido de VOA: [https://www.vozdeamerica.com/a/america-latina\\_papel-jovenes-protestas-colombia-movimiento-estudiantil-juvenil-social/6073710.html](https://www.vozdeamerica.com/a/america-latina_papel-jovenes-protestas-colombia-movimiento-estudiantil-juvenil-social/6073710.html)

Secretaría de Educación y Cultura; Universidad del Tolima. (2018). Convenio Interadministrativo 2288 de 2018. Ibagué, Tolima, Colombia.

Secretaría de Educación y Cultura; Universidad del Tolima. (2020). Convenio Interadministrativo 1573 de 2020. Ibagué, Tolima, Colombia.

Secretaría de Planeación de Bogotá. (2024). *Política pública*. Obtenido de <https://www.sdp.gov.co/transparencia/informacion-interes/glosario/politica-publica>

Torrado, S. (07 de Diciembre de 2019). *Las protestas ahondan la brecha entre Duque y los jóvenes*. Obtenido de El País: [https://elpais.com/internacional/2019/12/06/colombia/1575670958\\_160477.html](https://elpais.com/internacional/2019/12/06/colombia/1575670958_160477.html)

Trujillo Velásquez, J. (31 de Julio de 2023). *Este es el ABC de la política de gratuidad en la matrícula del Ministerio de Educación*. Obtenido de La República: <https://www.larepublica.co/economia/este-es-el-abc-de-la-politica-de-gratuidad-en-la-matricula-del-ministerio-de-educacion-3668180>

Universidad del Tolima. (2023). Presentación gratuidad educativa [Diapositivas de PowerPoint]. Ibagué.