



Modelos de financiación para acceder a la educación superior en Colombia: diagnóstico y recomendaciones

Modelos de financiación para acceder a la educación superior en Colombia: diagnóstico y recomendaciones



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ
EDUCACIÓN

Modelos de financiación para acceder a la educación superior en Colombia: diagnóstico y recomendaciones

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, IDEP y Laboratorio
de Economía de la Educación de la Pontificia Universidad Javeriana

Autores

Luz Karime Abadía Alvarado
Gloria Lucia Bernal Nisperuza
Carlos Eduardo Martínez Marulanda
Camilo Andrés Blanco López
Juan Manuel Ramírez Montes
César Andrés Vega Pardo
Ómar David Garzón Ospina
Eduardo Ortiz González
María Paula Fajardo Barrera
María Alejandra Ramírez Castillo

ISBN: 978-958-5584-85-3

Esta publicación se podrá reproducir y/o traducir siempre que se indique la fuente y no se utilice con fines lucrativos, previa autorización escrita al IDEP y al Laboratorio de Economía de la Educación.

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, IDEP
Avenida calle 26 No. 69D-91, oficinas 805 y 806 Torre Peatonal – Centro Empresarial
Arrecife. Teléfono (571) 263 0603 . www.idep.edu.co - idep@idep.edu.co
Bogotá, D.C. – Colombia

Año 2020

CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	4
2	MARCO NORMATIVO Y DE POLÍTICA PÚBLICA DE LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA Y EN BOGOTÁ D.C.	7
2.1	Nivel nacional	7
2.1.1	Financiación a la oferta	8
2.1.2	Financiación a la demanda.....	11
2.2	Bogotá D.C.	22
2.2.1	Financiación a la oferta	23
2.2.2	Financiación a la demanda.....	23
3	REFLEXIONES SOBRE EL MODELO DE FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA	31
3.1	La Escasez	37
3.1.1	Los modelos generales de financiamiento de la Educación Superior	38
3.1.2	La genealogía de la piedra. Disparidad e insuficiencia de recursos.	41
3.2	La Nada y la Justicia	54
3.2.1	La necesidad de las razones para la Justicia	56
3.2.2	El agravante del castigo y la inutilidad de los esfuerzos por superarlo. El Artículo 87 de la Ley 30 de 1992	60
3.3	El levantamiento del castigo. Diálogo, recursos y voluntad política	65
4	ESTADO DEL ARTE: ESTADÍSTICAS DE ACCESO, PERMANENCIA Y GRADUACIÓN	72
4.1	Demanda potencial	72
4.2	Oferta de IES y de programas académicos	78
4.2.1	Instituciones de Educación Superior	78
4.2.2	Programas académicos de pregrado	80
4.3	Población atendida	83
4.3.1	Acceso.....	83

4.3.2	Permanencia.....	90
4.4	Graduación.....	98
4.4.1	Vinculación laboral.....	102
4.5	Educación para el Trabajo y del Desarrollo Humano (ETDH).....	106
5	EXPERIENCIA INTERNACIONAL: FINANCIAMIENTO A LA DEMANDA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR.....	110
5.1	Préstamos con amortización basada en el tiempo.....	110
5.1.1	Chile.....	110
5.1.2	Perú.....	112
5.1.3	Finlandia.....	112
5.2	Préstamos contingentes al ingreso.....	113
5.2.1	Tipos de préstamos contingentes al ingreso.....	113
5.2.2	Experiencias internacionales de los préstamos contingentes al ingreso con riesgo compartido.....	114
5.2.3	Buenas prácticas.....	118
5.2.4	Diseño de política pública.....	120
6	MODELO DE FINANCIAMIENTO: ESTRATEGIAS DIRIGIDAS A LA DEMANDA.....	124
6.1	Modelo financiero para créditos educativos.....	125
6.1.1	Crédito Acceso con Calidad a la Educación Superior (ACCES).....	126
6.1.2	Tú Eliges.....	132
6.2	Fondos en Administración.....	134
6.2.1	Ser Pilo Paga (SPP).....	136
6.2.2	Generación E.....	144
6.2.3	Fondos de Bogotá D.C.....	151
6.3	Financiación de los criterios de calidad a las Instituciones de Educación Superior.....	153
7	EJERCICIO DE SIMULACIÓN DE LOS CRÉDITOS DEL PROGRAMA TÚ ELIGES DEL ICETEX.....	154
7.1	Programas de formación técnica profesional.....	154
7.2	Programas de formación tecnológica.....	159
7.3	Programas de formación universitaria.....	163

8	RECOMENDACIONES PARA LA AGENCIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR, CIENCIA Y TECNOLOGÍA-ATENEA	171
9	REFERENCIAS	179
10	ANEXOS	190
10.1	Fondos que promueven la educación superior para poblaciones de especial protección constitucional	190
10.2	Aportes de la nación	192
10.3	IES Públicas acreditadas	201
10.4	Tipos de financiación contingente al ingreso	202
10.5	Resumen de los tipos de financiación a la educación superior internacional, por país.	206
10.6	Valor de las matrículas por cupo en IES oficiales, Ser Pilo Paga 2017.....	208
10.7	IES oficiales a las que pueden acceder los beneficiarios y valores de referencia por estudiante.	209



1 INTRODUCCIÓN

Cada año en Colombia se gradúan cerca de 491 mil jóvenes de la educación media, de los cuales aproximadamente el 81% provienen de establecimientos educativos financiados por el Estado (oficiales y de matrícula contratada). De estos, el 82% son de estratos 1 y 2 (es decir, se encuentran en condiciones socioeconómicas desfavorables), dato que cobra mayor relevancia si se considera que la distribución del estrato socioeconómico de los estudiantes de grado 11° se ha desplazado en los últimos años hacia el estrato 1 en el agregado nacional. El acceso a la educación superior para estudiantes de bajos ingresos depende altamente de la financiación que puedan recibir para continuar sus estudios.

Adicionalmente, la tasa de cobertura de educación superior en el país alcanzó un máximo de 54% en 2018, valor que está por debajo de países de América Latina como Chile (90,90%) y Argentina (89,96% en 2017) (Unesco, 2020), y muy por debajo del promedio de los países de la OCDE (75,1%) (Consejo Privado de Competitividad, 2020). Es decir, en Colombia uno de cada dos jóvenes logra ingresar a la educación superior; y, de aquellos que logran ingresar desertan en promedio el 40% en el décimo semestre académico. Se destacan dos motivos principales por los cuales los estudiantes colombianos no logran finalizar su educación superior: el primero es la carencia de recursos monetarios de los estudiantes para cubrir costos de matrícula y sostenimiento; el segundo es el bajo desempeño académico con el que los estudiantes ingresan al sistema, lo que puede generar desincentivos, falta de interés y restricciones en la continuación de sus estudios.

La inversión en educación de calidad genera externalidades positivas que redundan en beneficios económicos y sociales en términos, por ejemplo, de movilidad social, competitividad, productividad y crecimiento económico (Chapman, 2016). Teniendo en cuenta los retornos que trae, los gobiernos deben generar mecanismos de financiación, acceso y permanencia en la educación superior, que potencialicen estos efectos y que permitan retribuir a la sociedad parte de los retornos que los estudiantes obtienen después de graduarse.

En Colombia, existen estrategias para financiar el acceso a la educación superior, con énfasis en aquellos más desfavorecidos, desde la perspectiva de la oferta y la

demanda. La financiación a la oferta es entendida como el financiamiento a las Instituciones de Educación Superior oficiales, mientras que la financiación a la demanda se da a través de las diferentes modalidades de créditos o becas, o diversas combinaciones de estas dos figuras. Además, las entidades territoriales asumen su responsabilidad frente a la formación del capital humano con la creación de fondos educativos orientados a fomentar la educación superior.

En particular, el financiamiento a la demanda está dado en gran medida por la creación de fondos y créditos educativos que son administrados por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX). A pesar de la importante labor de esta entidad, su naturaleza financiera repercute en el monto de los reembolsos que los beneficiarios deben hacer para pagar su deuda. Esto, sumado a las restricciones monetarias de los egresados de la educación media, ha dificultado el tránsito, acceso y permanencia de este grupo de estudiantes en la educación superior.

En este contexto, la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Secretaría de Educación Distrital, crearon la Agencia de Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología como la encargada de fomentar la educación superior, de articular la oferta educativa y laboral, y de promocionar la ciencia, la tecnología y la investigación científica en la ciudad. En este sentido, la Agencia juega un papel fundamental como un ente estatal que puede intervenir directamente en el diseño de mecanismos y estrategias que sean efectivos y que fomenten la financiación, acceso y permanencia de la educación superior en el distrito.

Con base en esto, el presente documento tiene por objeto analizar las diferentes estrategias de financiación para acceder a la educación superior que tiene el país y, en particular, las que se llevan a cabo en Bogotá D.C. Este análisis se realiza considerando referentes de financiación nacionales e internacionales, con el fin de identificar fortalezas y oportunidades de mejora del sistema actual. A partir de este análisis, se generan recomendaciones generales, financieras, de fomento y de política pública que apunten a aumentar la cobertura y la disminución de la deserción en el sistema, y que podrían ser tenidas en cuenta en el funcionamiento de la Agencia de Educación Superior, Ciencia y Tecnología.

El documento está estructurado de la siguiente manera; la primera sección muestra el marco normativo y de política pública de la financiación de la educación superior

en Colombia. En la segunda sección, se presentan unas reflexiones sobre el modelo de financiación de la educación superior en Colombia desde lo normativo. En la tercera sección, se hace una descripción del estado actual del sistema educativo, en relación con el acceso, la demanda y la graduación en educación superior, y la educación para el trabajo y el desarrollo humano. La cuarta sección contiene una revisión de las experiencias internacionales relacionadas con la financiación a la educación superior. La quinta sección muestra el análisis y la caracterización de los modelos de financiamiento a la demanda en el país, a un nivel más detallado y desde una perspectiva cuantitativa. La sexta sección presenta un ejercicio de simulación del crédito Tú Eliges del ICETEX para programas técnicos, tecnológicos y universitarios. Finalmente, la séptima sección enuncia las recomendaciones generales, financieras y de fomento obtenidas luego del análisis en los capítulos anteriores.



2 MARCO NORMATIVO Y DE POLÍTICA PÚBLICA DE LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA Y EN BOGOTÁ D.C.

2.1 Nivel nacional

Para entender la normatividad de la financiación de la educación superior en Colombia, es necesario remitirse a la Ley 30 de 1992, por medio de la cual se organizó el servicio público de la educación superior en dos niveles de formación: programas de pregrado y posgrado. El artículo 2 de esta ley establece que la educación superior es un “servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado”, el cual posibilita el desarrollo de las habilidades y conocimiento de las personas, dentro de un contexto de libertad de pensamiento y de diversidad ideológica y cultural. Asimismo, el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación¹, dicta que el Ministerio de Educación Nacional (MEN) es la entidad cabeza del sector educativo, la cual tiene los siguientes objetivos en materia de educación superior (Decreto 512 de 2009, artículo 1):

1. Garantizar y promover, por parte del Estado, a través de políticas públicas, el derecho y el acceso a un sistema educativo público sostenible que asegure la calidad y la pertinencia en condiciones de inclusión, así como la permanencia en el mismo, tanto en la atención integral de calidad para la primera infancia como en todos los niveles: preescolar, básica, media y superior.
2. Generar directrices, efectuar seguimiento y apoyar a las entidades territoriales para una adecuada gestión de los recursos humanos del sector educativo, en función de las políticas nacionales de ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad, y de la eficiencia y la pertinencia del servicio educativo.
3. Orientar la educación superior en el marco de la autonomía universitaria, garantizando el acceso con equidad a los ciudadanos colombianos; y fomentando la calidad académica, la operación del sistema de aseguramiento de la calidad, la pertinencia de los programas, la evaluación permanente y siste-

¹ Decreto Único Reglamentario del Sector Educación 1075 de 2015. Decreto que compila las normas reglamentarias para el Sector.

mática, la eficiencia y transparencia de la gestión para facilitar la modernización de las instituciones de educación superior e implementar un modelo administrativo por resultados y la asignación de recursos con racionalidad de los mismos.

En relación con el financiamiento a la educación superior, la Ley 30 de 1992 indica que este puede darse a través de la oferta y la demanda. Actualmente, entre los mecanismos destinados a financiar a la oferta se encuentran (1) los aportes directos de la Nación y las entidades territoriales, (2) el recaudo de recursos propios provenientes de las labores de formación, extensión e investigación de cada Institución de Educación Superior (IES), (3) los recursos provenientes de las estampillas pro universidad, (4) el apoyo del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (antes Colciencias) y (5) los proyectos de fomento del MEN. Respecto a los proyectos de financiamiento de la demanda, se destacan (1) los créditos educativos ofrecidos por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior Mariano Ospina Pérez (ICETEX) y (2) el otorgamiento de subsidios de sostenimiento para los estudiantes pertenecientes al sistema.

2.1.1 Financiación a la oferta

2.1.1.1 Aportes directos de la Nación y entidades territoriales

La Ley 30 de 1992 dicta que:

Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del Presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales y por los recursos y rentas propias de cada institución. Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos

constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993. (Art. 86)

Con base en esto, las IES públicas reciben recursos directos del Estado, los cuales dependen del monto asignado en 1993, el cual, a su vez, se ha venido actualizando año a año de acuerdo con la inflación.

Adicionalmente, en el artículo 87 se establece que:

A partir del sexto año de la vigencia de la presente Ley, el Gobierno Nacional incrementará sus aportes para las universidades estatales u oficiales en un porcentaje no inferior al 30% del incremento del Producto Interno Bruto. Este incremento se efectuará de conformidad con los objetivos previstos para el Sistema de Universidades Estatales u oficiales y en razón al mejoramiento de las instituciones que lo integran. (Ley 30, 1992)

Para la distribución de estos recursos se tienen en cuenta diferentes indicadores de desempeño y eficiencia de las instituciones, los cuales son elaborados por el MEN y el Sistema de Universidades Estatales (SUE). (Ministerio de Educación Nacional, 2020)

2.1.1.2 Recursos propios de cada IES

Conforme al artículo 69 de la Constitución Política de Colombia y al artículo 28 de la Ley 30 de 1992, se consagra la autonomía universitaria, con lo cual se reconoce a las IES el derecho de definir, “arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional”. Con esto, los recursos que las IES obtengan por medio de sus actividades de formación, matrículas, servicios educativos, investigación, extensión, entre otros, pueden ser usados directamente por cada establecimiento educativo.

2.1.1.3 Recursos de estampillas pro-universidad

Las universidades oficiales cuentan con estampillas pro universidad, las cuales son una contribución parafiscal destinada a su fortalecimiento. Estas estampillas se crearon mediante la Ley 1697 de 2013, en la que se plantea un término de recaudo de 20 años. Durante los primeros 5 años, el 70% de los recursos se destinará para la Universidad Nacional de Colombia y el 30% restante a las demás universidades oficiales; a partir del sexto año, el 30% de los recursos se destinarán a la Universidad Nacional de Colombia y el 70% a las demás universidades oficiales. La dirección y administración de este fondo está a cargo del MEN. Además, como mecanismo de control, las universidades oficiales deben implementar un sistema de administración de los recursos provenientes de este fondo.

2.1.1.4 Apoyo del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (antes Colciencias)

La Ley 30 de 1992 también establece que el Gobierno Nacional debe destinar recursos presupuestales y adoptar medidas para el fomento de la investigación científica y tecnológica de las IES, ya sean oficiales o privadas (artículo 126). Para su debido cumplimiento, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (antes Colciencias) financia y apoya líneas de investigación de las universidades e instituciones educativas y programas, proyectos y actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTel). Entre estos, se encuentra la Convocatoria para el Fortalecimiento de IES Públicas.

2.1.1.5 Proyectos de fomento del MEN

Dentro de las partidas presupuestales del MEN, se destinan recursos para proyectos relacionados con la educación superior. Entre los proyectos que se destacan están la promoción de la educación técnica y tecnológica, la desconcentración de la oferta a través de los Centros Regionales de Educación Superior (CERES), la movilización de la demanda mediante la estrategia de “Buscando Carrera”, el afianzamiento del Observatorio Laboral para la Educación Superior, la creación y consolidación de los comités Universidad Empresa, el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), entre otros.

2.1.2 Financiación a la demanda

2.1.2.1 ICETEX

Las dos estrategias más relevantes para el financiamiento de la demanda al acceso y permanencia de los estudiantes en la educación superior que existen actualmente en el país son el crédito estudiantil ofrecido por el ICETEX y los subsidios de sostenimiento para la permanencia de los estudiantes en el sistema.

De acuerdo con la Ley 1002 de 2005, el ICETEX es una entidad del Estado que tiene como objetivo fomentar el acceso y la permanencia de los estudiantes de educación superior, a través del otorgamiento de créditos educativos, prioritariamente a personas con bajos recursos económicos y alto mérito académico. La entidad se creó a través del Decreto 2586 de 1950, y se transformó, mediante la Ley 1002 de 2005², en una entidad financiera de naturaleza especial con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio vinculado al MEN.

En el artículo 3 del Decreto 276 de 2004, se establecen las funciones de esta entidad, dentro de las cuales se encuentran las enmarcadas en el financiamiento de la educación superior en Colombia:

- 1.** Fomentar e impulsar la financiación de la educación superior a través del crédito educativo, y de toda clase de ayudas financieras nacionales e internacionales, atendiendo políticas públicas tendientes a ampliar su cobertura, mejorar e incentivar su calidad y articular la pertinencia laboral con los programas académicos, a través de la capacitación técnica e investigación científica.
- 2.** Conceder crédito en todas las líneas y modalidades aprobadas por la Junta Directiva realizar estudios de educación superior dentro del país o en el exterior y para facilitar el acceso y la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo, de conformidad con los reglamentos y disposiciones de crédito educativo aprobados por la Junta Directiva.

² 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.

3. Ejecutar las políticas del Gobierno Nacional para el fomento de la educación superior a través del crédito educativo.
4. Concertar alianzas estratégicas con entidades públicas o privadas, con entidades territoriales del orden departamental, municipal o distrital, o con entidades, instituciones u organismos de carácter internacional, para cofinanciar la matrícula de los ciudadanos colombianos en la educación superior, de acuerdo con las políticas y reglamentos del ICETEX.
5. Recibir y administrar los recursos fiscales de la Nación destinados a créditos educativos condonables.
6. Administrar y adjudicar los recursos que por cualquier concepto reciban las entidades del Estado para ser utilizados como becas, subsidios o créditos educativos acorde con las políticas, planes y programas trazados por el Gobierno Nacional.
7. Administrar los fondos de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, destinados a la financiación de estudiantes colombianos en el país y en el exterior.
8. Otorgar y administrar los subsidios para la educación superior con sujeción a lo previsto en el inciso segundo del artículo 2 de la Ley 1002 de diciembre 30 de 2005³, así como los subsidios que destine el Gobierno Nacional en sus proyectos para educación superior, con los recursos que él mismo destine para tal fin.
9. Crear cupos para el otorgamiento de crédito educativo a favor de la población colombiana, para que acceda, permanezca o culmine programas de educación en sus diferentes ciclos y fijar las tasas de interés que se cobrarán a los usuarios del crédito.

En este sentido, el ICETEX ha sido una de las estrategias gubernamentales más importantes de financiamiento de la demanda, la cual ha incrementado la cobertura en educación superior a través de créditos educativos y del otorgamiento de subsidios para el sostenimiento de los estudiantes (CONPES 3880, 2016). Entre la variedad de créditos educativos que ofrece la entidad, se destaca el crédito Acceso con Calidad a la Educación Superior (ACCES) y el crédito *Tú Eliges*.

³ Este artículo dicta que “En razón de su naturaleza especial, el ICETEX destinará los beneficios, utilidades y excedentes que obtenga, al desarrollo de su objeto.”

En el Acuerdo 029 de 2007 del MEN, se establece el reglamento de crédito educativo del ICETEX, en el cual se ve reflejado el crédito ACCES. Este fue creado en 2002 con el fin de ofrecer líneas de crédito a largo plazo para financiar programas técnicos profesionales, tecnológicos o de ciclo complementario de escuelas normales superiores, o universitarios. Este crédito estaba dirigido principalmente a población de estratos 1, 2 y 3 con excelente desempeño académico, y cubría hasta el 75% del costo de la matrícula. Según el CONPES 3880 de 2016, este crédito contribuyó a aumentar el acceso a la educación superior, sin embargo, las barreras socioeconómicas seguían afectando a los estudiantes de bajos recursos.

Con el fin de ampliar las líneas de crédito de largo plazo ACCES, en 2015 fue creado el crédito *Tú Eliges*⁴, cuyas disposiciones se establecen en el Acuerdo 060 de 2019 del MEN, y el cual, a su vez, modifica el Acuerdo mencionado anteriormente. Este nuevo crédito ofrece diferentes modalidades de financiación con distintas alternativas de pago, condiciones financieras, de amortización, entre otras, a estudiantes de viviendas de todos los estratos socioeconómicos con mérito académico. Los requisitos para participar y los balances de los créditos se encuentran en los capítulos 5.1.1 y 5.1.2, respectivamente.

Por otro lado, en el artículo 111 de la Ley 1012 de 2006 establece que:

Con el fin de facilitar el ingreso y permanencia en las instituciones de educación superior a las personas de escasos ingresos económicos, la Nación, las entidades territoriales y las propias instituciones de este nivel de educación, establecerán una política general de ayudas y créditos para los mencionados estudiantes. Su ejecución le corresponderá al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Icetex, y a los Fondos Educativos Departamentales y Municipales que para tales fines se creen. Estas entidades determinarán las modalidades o parámetros para el pago que por

⁴ Modificado por el Acuerdo 060 de 2017 del Ministerio de Educación Nacional

concepto de derechos pecuniarios hagan efectivas las instituciones de educación superior.

Además, en el párrafo 2° del artículo 114 de la misma ley, se establece que “los departamentos y municipios podrán crear o constituir con sus recursos propios, fondos destinados a créditos educativos universitarios”. El ICETEX es la entidad encargada de administrar estos recursos de la Nación y de las entidades territoriales mencionados anteriormente, y algunos de los Fondos Departamentales y Municipales que se creen para tal fin.

Dentro de estos fondos, se encuentran algunos enmarcados dentro de la política inclusiva del Gobierno, los cuales promueven la educación superior para poblaciones de especial protección constitucional: negritudes, Rrom, indígenas, afrodescendientes, víctimas del conflicto armado interno y población en situación de discapacidad⁵. La continuidad de estos fondos resulta crucial para seguir fomentando el acceso a la educación superior por parte de esta población de especial protección (CONPES 3880, 2016), y resulta muy pertinente para lograr que se materialice “el derecho a la educación para todos los colombianos, sin dejar de lado la diversidad cultural y territorial que hacen parte de nuestra naturaleza y eliminando las barreras que actualmente imponen las condiciones socioeconómicas de los ciudadanos” (Plan Decenal de Educación 2016-2026, p.14)

Por último, dentro de los mecanismos más relevantes de financiamiento para la educación superior que han sido liderados por el MEN y que también han sido administrados por el ICETEX, se encuentran los programas de gobierno Ser Pilo Paga y Generación E.

Mediante el contrato interadministrativo 077 de 2015 entre el MEN y el ICETEX, se creó el fondo Ser Pilo Paga, el cual tenía como meta beneficiar a 40.000 estudiantes a través de créditos-beca 100% condonables a estudiantes que obtuvieran un puntaje mínimo en el examen Saber 11, que contaran con un puntaje determinado de Sisbén y fueran admitidos a una IES acreditada de alta calidad en el país. Este programa estuvo vigente por tres años. Por su parte, mediante el Convenio interadmi-

⁵ La descripción y características de estos fondos se encuentran en Anexo 10.1.

nistrativo No. 166 de 2018 entre el MEN y el ICETEX, se creó Generación E, un programa del MEN que destina recursos a los mejores estudiantes en condición de vulnerabilidad económica, con el fin de apoyar el acceso y la permanencia en la educación superior. La meta del Gobierno Nacional es llegar a 336.000 jóvenes beneficiarios en el cuatrienio.

Las especificaciones detalladas sobre cada uno de estos programas se encuentran en los capítulos 5.2.1 y 5.2.2, respectivamente.

2.1.2.2 Financiamiento del sector de economía solidaria

De acuerdo con el artículo 142 de la Ley 1819 de 2016, se establece que las entidades del sector solidario deben destinar el 20% de sus excedentes a programas de educación superior. En la práctica, de acuerdo con la Supersolidaria (2013), estos dineros se destinan al apoyo de matrícula y sostenimiento de las personas afiliadas y beneficiarios de estas empresas. En 2019, de acuerdo con los estados financieros, estos programas contaron con un giro de aproximadamente \$108 mil millones para la educación superior en el país, y de estos fueron invertidos alrededor de \$24 mil millones, lo que equivale al 22% de la inversión realizada por estas entidades del sector solidario (Supersolidaria, 2020).

Los requisitos de entrega de estos incentivos dependen de cada una de las instituciones de economía solidaria, aunque los requisitos más frecuentes son la afiliación de un familiar hasta tercer grado de consanguinidad a la entidad. Además, de acuerdo con la circular 48 de 2019, solo los estudiantes de IES oficiales pueden recibir el beneficio, que en el caso de matrícula cubre valores hasta de 4 SMMLV y en el de sostenimiento hasta 2 SMMLV (MEN, 2018).

2.1.2.3 Otros referentes nacionales de financiación

Además de los créditos ofrecidos por el ICETEX, algunas IES, entidades territoriales y organizaciones ofrecen préstamos en forma de créditos estudiantiles o créditos condonables. Con relación al primero, el monto máximo a ser prestado depende del plazo del crédito, y debe ser devuelto en su totalidad a la entidad prestamista. Con relación al segundo, en la mayoría de los casos, para que la deuda sea condonada, es necesario que el estudiante tenga un buen rendimiento académico y cumpla con un número específico de horas de servicio social o educativo con miembros

de su comunidad. Por otro lado, en algunas universidades del país se ha venido implementando el financiamiento con compromiso de retribución. Este esquema permite a los estudiantes pagar sus gastos de matrícula bajo un acuerdo de reciprocidad, en el cual se comprometen a devolver su financiamiento después de graduarse, como un porcentaje fijo de su salario por un número determinado de meses. Además, bajo este tipo de financiación, la deuda no tiene tasa de interés fija, solo se indexa con el IPC.

A continuación, se enuncian algunas de las entidades que llevan a cabo este tipo de programas en el país y se exponen sus principales características financieras, discriminando por el tipo de crédito ofrecido.

2.1.2.3.1 Créditos educativos

Instituto de Desarrollo de Arauca (IDEAR)

El Instituto de Desarrollo de Arauca (IDEAR) es una entidad gubernamental que ofrece la Línea de Crédito Educativo con el objetivo de financiar, a través de recursos reembolsables propios del Instituto, los costos totales o parciales de matrícula, derechos de grado y/o los gastos de sostenimiento de personas de la región que estudien o estén admitidas en programas técnicos, tecnológicos, profesionales o de posgrado dentro del país, y programas de investigación a nivel de posgrado, de orden nacional e internacional, que apoyen la formación y el desarrollo del departamento (IDEAR, 2020).

Para acceder al Crédito Educativo, es necesario tener hasta 60 años, haber nacido o haber estudiado mínimo cinco años continuos de primaria, secundaria, media vocacional o pregrado en establecimientos educativos de la región, o tener una antigüedad laboral de mínimo 5 años en entidades públicas en el departamento. Además, es necesario haber sido admitido o estar matriculado en programas de educación superior en IES registradas en el SNIES para niveles de pregrado, o en establecimientos educativos en el exterior para estudios de posgrado. El beneficiario de este crédito es el estudiante, sin embargo, es necesario tener dos deudores solidarios para poder tomarlo.

Esta línea de crédito tiene a disposición dos plazos de financiación: a corto y largo plazo. En el largo plazo, el valor final del préstamo consta de máximo 20 SMMLV para costos de matrícula, hasta 4 SMMLS para costos de desarrollo de la tesis y de-

rechos de grado, y hasta 30 SMMLV para estudios de posgrado en el país y en el extranjero. El monto a financiar para sostenimiento dependerá del valor de matrícula y del nivel y lugar de estudios. En particular, si la matrícula es menor a 2 SMMLV, se pueden financiar hasta 6 SMMLV para costos de sostenimiento por periodo académico para los estudiantes que estudien en un lugar diferente al que reside su núcleo familiar⁶. En caso de que se lleven a cabo estudios de posgrado por fuera del país, el monto para sostenimiento puede ser de máximo 12 SMMLV. El dinero desembolsado se gira directamente al estudiante (IDEAR, 2020).

Además, el crédito, que es indexado con una tasa de interés del 1,3% mes vencido, es liquidado 6 meses después de haberse girado el último desembolso, cuando se incurra en algunas de las causales de terminación del crédito o cuando el estudiante lo solicite. El reembolso se realiza mensualmente en un plazo máximo de hasta 120 meses o hasta el doble del periodo en el que se recibió el beneficio, incluido el periodo de gracia, si aplica. (IDEAR, 2020).

El crédito educativo a corto plazo está supeditado a la capacidad de pago del deudor solidario y el historial crediticio del beneficiario y el deudor, sin embargo, en caso de que sea aprobado, el crédito financia hasta 6 SMMLV por semestre entre matrícula y sostenimiento. De manera similar a la línea de largo plazo, los desembolsos se giran directamente al beneficiario. La deuda se indexa con una tasa de interés del 0,9% mes vencido, y debe pagarse mensualmente, con un plazo correspondiente al periodo de estudio, es decir, 6 o 12 meses para pregrados o posgrados de pagos semestrales o anuales, respectivamente. (IDEAR, 2020).

2.1.2.3.2 Créditos condonables

Agencia de la Educación Superior (SAPIENCIA), Medellín

La Alcaldía de Medellín junto con la Agencia de la Educación Superior de este municipio (SAPIENCIA), tienen a disposición de los habitantes de Medellín dos tipos de fondos para el acceso y permanencia en la educación superior. Estos fondos ofrecen créditos que se pueden condonar total o parcialmente si se cumplen requi-

⁶ Los montos máximos a ser financiados son diferentes para los estudiantes con los diez mejores puntajes en Saber 11 y para programas de medicina y especializaciones relacionadas. En estos casos, según la página de IDEAR, “para el monto máximo a financiar por concepto de matrícula, se tendrá en cuenta que la garantía presentada sea amplia y suficiente.”

sitos asociados al mérito académico y a la prestación de servicio social. En los siguientes apartados se expone cada uno de ellos junto con principales características.

1. Fondo Sapiencia con recursos de Presupuesto Participativo

De acuerdo con Agencia de Educación Superior de Medellín (2020), el Fondo Sapiencia con recursos de Presupuesto Participativo ofrece un crédito condonable para cubrir la matrícula y el sostenimiento de estudios de pregrado en IES. Para aplicar, es necesario haber vivido un número determinado de años en Medellín y en ciertas comunas o corregimientos, dependiendo el tipo de población⁷. También, es necesario cumplir ciertos requisitos, como: ser bachiller y haber presentado el examen Saber 11, estar admitido o en proceso de admisión en una institución de educación superior, que la comuna por la cual se aplica tenga recursos priorizados para la convocatoria, no poseer título universitario, entre otros.

Bajo este fondo, el aspirante puede financiar hasta 4 SMMLV para pagos de matrícula, los cuales son girados directamente a los establecimientos educativos, y hasta 2 SMMLV para efectos de sostenimiento. Sin embargo, la suma de los montos asignados entre matrícula y sostenimiento no pueden superar los 4 SMMLV por cada semestre. La condonación está sujeta a la finalización de los estudios, un buen promedio académico (mayor a 3,2) y al cumplimiento de 80 horas semestrales de servicio social. Quienes no cumplan estas condiciones deben pagar el crédito al terminar sus estudios o en el momento de retirarse, en un plazo igual al periodo financiado por el fondo y con una tasa de interés igual al IPC más 2 puntos.

La selección de los beneficiarios se realiza a partir del presupuesto disponible de cada comuna o corregimiento y del puntaje otorgado a cada solicitante, el cual se calcula con base en ciertas características socioeconómicas y académicas del aspirante y del programa y la IES a la que aspira. Con estos puntajes, se determina un punto de corte para cada territorio, a partir del cual se preselecciona o se niega el

⁷ Pueden aplicar las personas que hayan vivido los últimos cinco años en Medellín y los últimos tres en alguna de las comunas o corregimientos por la cual se aplica para acceder al fondo. Si el solicitante es desplazado, víctima del conflicto armado o hace parte de la población afrocolombiana o indígena, es necesario que haya vivido los últimos tres años en Medellín y dos en la comuna o corregimiento por la que aplica.

ingreso al Fondo; esto quiere decir que, los aspirantes concursan con otras personas de su misma comuna. Por último, es importante resaltar que uno de los criterios de selección es la relación del programa académico con los clústeres estratégicos del municipio. Este criterio le da más puntaje a carreras o programas académicos que estén directamente relacionados con alguno de los 8 clústeres y proyectos estratégicos de Medellín⁸.

2. *Fondo Sapiencia EPM y Universidades*

De acuerdo con la Agencia de Educación Postsecundaria de Medellín (2019), el Fondo Sapiencia EPM y Universidades es un programa que brinda la oportunidad de acceder y permanecer en la educación superior a estudiantes de viviendas de estratos 1, 2, 3 y 4, a través de créditos que pueden ser condonables total o parcialmente. El fondo funciona con recursos de la Alcaldía de Medellín, de EPM y de 45 IES; y es administrado por SAPIENCIA, en asocio con la Caja de Compensación Familiar de Antioquia (Comfama). Los requisitos para aplicar son, entre otros: haber nacido en Medellín o haber cursado los últimos cinco años del bachillerato en un establecimiento educativo de la entidad territorial, haber presentado el examen Saber 11 o haber aprobado mínimo dos semestres académicos en las IES aliadas con un promedio de notas mayor a 3,2, contar con puntaje Sisbén, no tener título universitario, entre otros.

En este fondo, los beneficiarios pueden obtener hasta 3 SMMLV para financiar los costos de matrícula y hasta 2,5 SMMLV para gastos de sostenimiento. En caso de que el valor de la matrícula sea mayor al monto máximo del préstamo, la IES cubre el excedente. Por otro lado, los estudiantes deben consignar semestralmente el 10% del valor que se les gira para poder renovar el préstamo cada semestre. Con esto, la condonación del crédito se realizará sobre el 90% restante. El porcentaje de condonación dependerá de que el estudiante termine sus estudios con un promedio académico mayor a 3,2 (condona hasta el 80%), y preste 30 horas de servicio social cada semestre (condona el 20%). Finalmente, el saldo no condonable o por la terminación del crédito, genera una tasa de interés igual al IPC más 2 puntos, y debe ser pagado en un plazo igual al periodo financiado.

⁸ Los clústeres estratégicos son: Territorio verde y sostenible, Medicina avanzada y bienestar, Región inteligente, Industria sostenible e inclusiva, Actividades recreativas, Turismo, Agroindustria y Comercio.

Al igual que el fondo con recursos de Presupuesto Participativo, el presente fondo selecciona a los beneficiarios de acuerdo con el presupuesto disponible, con el puntaje calculado a cada aspirante, y con la relación del programa académico con los clústeres estratégicos del municipio.

2.1.2.3.3 Financiación con compromiso de retribución

Lumni Colombia

De acuerdo con Lumni (2020), ésta es una organización que hace uso de Contratos de Ingreso Compartido (CIC) para la financiación total o parcial de la matrícula de Instituciones de Educación Superior en Estados Unidos, México, Colombia, Perú y Chile. En Colombia, *Lumni* financia entre el 80% o el 90%, dependiendo de la IES a la que el estudiante aspira⁹. El restante del valor de la matrícula debe ser pagado directamente por el estudiante a la institución al iniciar el semestre académico. Además, durante la etapa académica, los beneficiarios deben pagar una cuota mensual de COP 80,000, denominada *Cultura de Pago*, la cual busca crear en el estudiante una cultura de devolución del dinero a la organización.

Después del grado, el beneficiario tiene un periodo de gracia de hasta 6 meses para empezar a realizar la devolución del dinero. Sin embargo, una vez el egresado consiga un empleo, debe pagar cuotas mensuales basadas en un porcentaje de su salario mensual, el cual no debe superar el 20%, por un número definido de meses. Este pago depende de la condición laboral del egresado o de sus ingresos, de modo que si el beneficiario no tiene empleo o no tiene ingresos debe pagar únicamente la cuota de *Cultura de Pago*. El pago de la deuda finaliza cuando se hayan cumplido los pagos definidos (es decir, por el número de meses y el porcentaje del ingreso determinados desde el principio), aún si no se ha alcanzado el valor máximo de la obligación, o cuando se desee liquidar la deuda.

Para participar, el estudiante debe estar matriculado en alguna de las IES con las que Lumni tiene convenio y debe aspirar a una carrera de pregrado que se financie

⁹ El porcentaje lo determina cada IES y se aplica a los programas académicos determinados por cada IES para hacer parte del programa.

a través del Programa¹⁰. Adicionalmente, debe presentar un responsable solidario, quien, junto al aspirante, no debe contar con reporte negativo en las centrales de riesgo.

Programa Quiero Estudiar, Universidad de los Andes

Por otro lado, de acuerdo con la Universidad de Los Andes (2020), mediante el Programa Quiero Estudiar, ofrece a los estudiantes de primer semestre *becas con compromiso* que cubren hasta el 95% de la matrícula de todos sus programas de pregrado. El programa cubre la duración del programa académico y hasta dos semestres adicionales. Sin embargo, la continuidad del beneficio está supeditada al cumplimiento de requisitos académicos semestrales. Una vez graduados, los beneficiarios se comprometen a aportar al programa el 20% de su ingreso por el doble del tiempo cubierto por el programa, siempre y cuando estos superen los 2 SMMLV. Los requisitos para aplicar son: ser colombiano, bachiller y estar en grado 11, tener entre 16 y 21 años, tener excelente rendimiento académico y cualidades personales sobresalientes.

2.1.2.3.4 Sistema de Financiación Contingente al Ingreso

Con el fin de fomentar una mayor equidad y sostenibilidad en el acceso a la educación superior, se crea la Ley 1911 de 2018, la cual tiene como objeto:

Crear el Sistema de Financiación Contingente al Ingreso -en adelante Sistema FCI-, el Servicio de Apoyo para el Acceso y Permanencia de Beneficiarios Activos en Educación Superior -en adelante SABES-, el Fondo del Servicio Integral de Educación Superior -en adelante FoSIES-, la Contribución Solidaria a la Educación Superior para el Servicio de Apoyo para el Acceso y Permanencia de Beneficiarios Activos en Educación Superior -en adelante la Contribución SABES-, y otros mecanismos para ampliar progresivamente la cobertura y fomentar el acceso y permanencia en programas de Educación Superior en Colombia.

No obstante, este mecanismo de financiación aún no está reglamentado.

¹⁰ Actualmente, Lumni tiene convenios con la Universidad del Bosque, Universidad Central, Universidad EAN, Universidad Iberoamericana, Pontificia Universidad Javeriana, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Unicafam, Escuela Colombiana de Rehabilitación y EAFIT.

2.2 Bogotá D.C.

En el Decreto 330 de 2008, se establecen los objetivos y funciones de la Secretaría de Educación Distrital (SED), la cual es un organismo del Sector Central con autonomía administrativa y financiera, cabeza del sector educativo. Tiene como objeto “orientar y liderar la formulación y ejecución de políticas, planes y programas para garantizar el derecho a la educación y asegurar a la población el acceso al conocimiento y la formación integral”. Entre sus funciones, en materia de financiamiento de la educación superior, se encuentran (artículo 3):

- 1.** Formular, orientar y coordinar las políticas y planes del Sector Educación, en concordancia con el Plan de Desarrollo Distrital, el Plan Sectorial de Educación, el Acuerdo 257 de 2006 del Concejo de Bogotá, y las demás normas legales del orden nacional.
- 2.** Desarrollar estrategias que garanticen el acceso y la permanencia de los niños, niñas y jóvenes en el sistema educativo, así como la pertinencia, calidad y equidad de la educación en sus diferentes formas, niveles y modalidades.
- 3.** Formular programas y proyectos que contribuyan a mejorar la calidad de la educación.
- 4.** Fomentar la investigación, innovación y desarrollo de los currículos, los métodos de enseñanza y la utilización de medios educativos.
- 5.** Promover estrategias de articulación de la educación con las demandas de la ciudad y las necesidades de sus habitantes.
- 6.** Fomentar la investigación y su relación con los procesos de docencia, en coordinación con la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y en articulación con las instituciones de educación superior radicadas en la ciudad de Bogotá.
- 7.** Diseñar e impulsar estrategias y programas para el desarrollo de los grupos étnicos, atendiendo sus características socio culturales y el fomento de la interculturalidad.
- 8.** Diseñar e impulsar estrategias y programas para atender la educación de las personas con necesidades especiales.

2.2.1 Financiación a la oferta

Como mecanismo de financiamiento a la oferta a nivel Distrital, están las transferencias que hace la Alcaldía a la Universidad Distrital. El rubro destinado para esta entidad se establece en el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, para el año 2019, este se estableció mediante el Decreto 816 de 2019.

2.2.2 Financiación a la demanda

2.2.2.1 Fondos de financiación

A nivel distrital, existen seis fondos que son el componente principal de la financiación en el sistema en términos de la demanda. Estos fondos son:

1. Fondo de Técnica y Tecnológica:

Este fondo se creó mediante el Convenio 1619 de 2011 entre la SED y el ICETEX, el cual brinda oportunidades de acceso a la educación técnica profesional y tecnológica, para la población egresada, desde el año 2005, del sistema educativo distrital (establecimientos educativos oficiales, en administración y en Convenio) perteneciente a los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3. Se gestionan créditos condonables hasta en un 100%, que financian hasta 2,5 SMMLV por concepto de matrícula (en los niveles técnicos y tecnológicos) y 1 SMMLV de sostenimiento.

2. Fondo FODESEP:

Mediante el Contrato Interadministrativo 3412 de 2012 entre la SED y el Fondo de Desarrollo de la Educación Superior (FODESEP), se establece la normatividad de este fondo, el cual busca promover el acceso y la permanencia en la educación superior, a través del otorgamiento de apoyo financiero de hasta 2,5 SMMLV para cubrir los costos asociados a la matrícula del último semestre de programas a nivel tecnológico en modalidad presencial, y 1 SMMLV para sostenimiento. Está dirigido a los egresados del sistema oficial de Bogotá en los 10 años anteriores a la fecha de publicación de cada convocatoria. Los interesados deben tener puntaje del Sisbén igual o inferior a 58 puntos, y deben estar cursando el último semestre de un programa tecnológico.

3. Fondo Alianza Bogotá Ciudad Educadora:

En el Convenio 0381 de 2016 entre la SED y el ICETEX, se establece que la SED financia en un 70% y el ICETEX en un 30% (crédito reembolsable) los estudios a nivel técnico, tecnológico y universitario. La totalidad de los recursos son administrados por el ICETEX. Está dirigido a la población de viviendas de estrato 1, 2 y 3 egresada de los establecimientos educativos de Bogotá. En programas universitarios, financia hasta 9 SMMLV por semestre para cubrir costos asociados a matrícula; y en programas técnicos profesionales y tecnológicos, hasta 2 SMMLV para cubrir costos asociados a matrícula. Para sostenimiento, se otorga 1 SMMLV semestral para estudiantes que acrediten 60 puntos o menos en el Sisbén, o que pertenezcan a estrato socioeconómico 1 y 2.

4. Fondo para la Reparación de las Víctimas del Conflicto Armado:

Busca fomentar el acceso, la permanencia y la graduación en educación superior para la población víctima del conflicto armado, por medio de créditos educativos de pregrado en respuesta a lo ordenado por la Ley 1448 de 2011, "*por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del Conflicto Armado interno*". Los créditos educativos condonables se otorgarán a víctimas del conflicto armado interno que se encuentren incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV) o estén reconocidas como tal en las Sentencias de Justicia y Paz, Restitución de Tierras, Jurisdicción Especial para la Paz o en las de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y que estén cursando sus estudios o se encuentren admitidos en una IES. Se gestionan créditos 100% condonables que financian hasta 11 SMMLV semestrales por concepto de matrícula (en los niveles técnico profesional, tecnológico o universitario) y 1,5 SMMLV de sostenimiento semestral. Adicionalmente, destina un recurso de permanencia por un valor de 1 SMMLV, dirigido a las IES que desarrollen programas diferenciales y preferenciales de permanencia, con enfoque de reparación integral.

5. Fondo Universidades Públicas:

De acuerdo con la SED (2019), este fondo busca la ampliación de cobertura en educación superior pública para los egresados del sistema oficial de Bogotá, pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3, a través de seis IES de carácter público en Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Universidad Pedagógica Nacional, Universidad

Distrital, Universidad Nacional Abierta y a Distancia, Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca y la Escuela Tecnológica Instituto Técnico Central. Cubre costos operativos y de matrícula, mediante apoyos económicos no reembolsables. Las directrices de este fondo se establecen según el convenio que se establezca con cada una de las IES inscritas.

6. Fondo Ciudad Bolívar:

El Convenio 0412 de 2017 entre el ICETEX y el Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar constituye y regula el fondo que pretende fomentar el acceso a la educación superior de los egresados de colegios oficiales de la localidad de Ciudad Bolívar, que hayan culminado su educación media hasta 7 años antes de la publicación de la convocatoria, y que pertenezcan a los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3. Para gastos de matrícula, financia hasta 4 SMMLV por semestre para programas universitarios y 2,5 SMMLV por semestre para programas técnicos profesionales y tecnológicos. El 50% del total de los recursos se destinan para financiar los costos del nivel profesional universitario, y el otro 50% para financiar los costos de los niveles técnico profesional y tecnológico.

Es importante mencionar que, de estos seis fondos, cinco son administrados por el ICETEX; solo el Fondo FODESEP es administrado por su misma entidad. Además, la fuente de financiación de los primeros cinco fondos enunciados corresponde a recursos propios de la SED, mientras que, los recursos del Fondo Ciudad Bolívar provienen del Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar, por lo que la SED no compromete recursos para este.

2.2.2.2 Recursos del sector solidario en Bogotá D.C.

Así como al nivel nacional, en Bogotá D.C., de acuerdo con la Supersolidaria (2020), las empresas pertenecientes al sector solidario deben aportar el 20% de sus excedentes para la financiación de la educación superior de las personas afiliadas a estas entidades. En total, existen 406 entidades de economía solidaria registradas en la ciudad de Bogotá y cada una tiene autonomía para asignar estos recursos. En 2019, se giraron alrededor de \$24 mil millones en el distrito para gastos de matrícula (4 SMMLV) y sostenimiento (2 SMMLV) en la educación postmedia.

2.2.2.3 Políticas adicionales del distrito para promover el acceso y la permanencia en la educación superior

2.2.2.3.1 Alianza SENA-SED

La alianza entre el SENA y la SED permite que los estudiantes egresados de los establecimientos educativos de Bogotá D.C. puedan estudiar programas tecnológicos con una duración de 6 a 7 semestres. Brinda 420 cupos en diferentes cursos técnicos del SENA. Además, ofrece a 180 estudiantes la posibilidad de profesionalizarse en Tecnología de Gestión Empresarial (Secretaría de Educación del Distrito, 2020a).

2.2.2.3.2 Dirección de Relaciones con los Sectores de Educación Superior y Educación para el Trabajo

Mediante el Decreto 593 de 2017, se crea la Dirección de Relaciones con los Sectores de Educación Superior y Educación para el Trabajo, la cual se establece mediante el Plan de Desarrollo “Bogotá mejor para todos 2016-2020” y el Plan Sectorial de Educación “Bogotá Ciudad Educadora”. Las funciones de esta Dirección son:

1. Asesorar a la Subsecretaría de Integración Interinstitucional en la formulación de las políticas, planes, programas y proyectos destinados al fortalecimiento de la Educación Superior y de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, a la apropiación social de la ciencia y la tecnología en la ciudad de Bogotá.
2. Establecer canales de comunicación y alianzas con los diferentes actores públicos y privados, para implementar de forma articulada proyectos que fomenten el acceso y la calidad en el sistema de Educación Superior de Bogotá, impulsando la consolidación del Subsistema Distrital de Educación Superior.
3. Apoyar las iniciativas que propendan por la pertinencia de la ciencia, la tecnología y la investigación y que redunden en beneficio del sistema de educación superior y naturalmente de la ciudad.
4. Promover y apoyar a las organizaciones privadas, cooperativas y fundaciones sin ánimo de lucro, entre ellas las Instituciones de Educación Superior de la ciudad, en la implementación de programas que mejoren la cobertura y permanencia en las diferentes localidades.

5. Diseñar y coordinar las estrategias desarrolladas a través de fondos de financiamiento para la educación superior, así como gestionar otras acciones que promuevan el acceso y permanencia en el sistema con las Direcciones Técnicas pertinentes en la SED.
6. Implementar los proyectos que con pertinencia y calidad fortalezcan la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano.
7. Desarrollar estrategias de comunicación que acerquen permanentemente a las Direcciones Locales de Educación a todas las dinámicas que tengan lugar en Educación Superior y que éstas a su vez sean replicadas a la comunidad.
8. Fomentar acciones de internacionalización de la educación superior, así como alianzas gubernamentales y no gubernamentales con organizaciones que apoyen el desarrollo de estudios en los niveles de pregrado y de posgrado en la ciudad y en el exterior.
9. Orientar y coordinar técnicamente la participación del Distrito en los Consejos Superiores en los que la Secretaría de Educación del Distrito tenga participación.
10. Trabajar por el posicionamiento de la Educación Superior en el Distrito, en armonía con la normatividad nacional.

Adicionalmente, la Dirección tiene a cargo la ejecución del programa “Acceso con Calidad a la Educación Superior”, el cual tiene como propósito consolidar en Bogotá D. C. el Subsistema Distrital de Educación Superior, focalizado en crear nuevas oportunidades de acceso, permanencia, pertinencia y fortalecimiento de la calidad de los programas de las IES y de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ETDH). Con esto, el programa busca la formación de capital humano, la innovación y la generación de conocimiento a partir de la educación formal, de la investigación y del fomento de proyectos de ciencia, tecnología y cultura.

2.2.2.3.3 Nuevo modelo para el acceso a la educación superior en el distrito

A partir de lo establecido en el Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024 “Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI”, y de lo estipulado en el 5° y 6° logro de la ciudad, de este mismo documento, la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Secretaría de Educación Distrital, tienen en sus planes el diseño e implementación de un Nuevo modelo para el acceso a la educación superior. Este modelo será (UNESCO, 2020a): “flexible y buscará el reconocimiento y homologación de cono-

cimientos que facilite el tránsito desde la educación media a la educación superior y su articulación con la educación para el trabajo y el desarrollo humano y las necesidades del sector productivo”.

En particular, el nuevo modelo (Secretaría de Educación de Bogotá, 2020b) pretende minimizar las limitaciones y las rigideces del sistema, que pueden llegar a ser obstáculos para los potenciales estudiantes, dadas sus condiciones socioeconómicas, étnicas, de género, entre otras. De igual modo, el propósito del nuevo sistema es que sea más abierto, flexible, que tenga más oportunidades y opciones tanto de programas académicos como de IES, y que esté muy alineado con los saberes, conocimientos y habilidades requeridas para ingresar al mundo laboral o al emprendimiento. Con esto, se espera que el modelo incentive el acceso a la educación superior, pero también sea pertinente en términos de contenido y calidad de la educación.

En términos de su funcionamiento, se espera que los estudiantes tengan acceso a un ciclo básico de habilidades y competencias en todos los tipos de formaciones (universitaria, técnica, tecnológica y ETDH)¹¹, que estén estrechamente relacionadas con las competencias requeridas en el mercado laboral del siglo XXI¹². Este ciclo básico constará de la financiación de unos bloques de créditos educativos homologables (máximo 8), que los estudiantes pueden usar para tomar cursos o asignaturas, diplomados, programas de extensión y/o de educación continuada en el número de IES y programas académicos que ellos elijan. La idea es que estos cursos y materias le permitan al estudiante certificar o micro-certificar las habilidades desarrolladas en la oferta cursada, continuar sus estudios en la educación superior, y le ayuden a definir una cierta ruta de formación en aras de ubicarse laboralmente.

Como un piloto de este nuevo modelo, en 2020 la SED creó el programa Reto a la U, en el cual los egresados de establecimientos educativos públicos y privados, que no estuvieran estudiando ni trabajando, tienen la posibilidad de inscribirse a diferentes niveles de formación¹³ en distintas IES (acreditadas o no acreditadas, públi-

¹¹ Se espera que los estudiantes tengan acceso a un sistema educativo con diversas rutas y niveles, de manera que puedan hacer transferencias entre niveles de formación, entre instituciones, e inscripciones de niveles de formación altos a bajos y en varias IES a la vez, entre otros.

¹² Comunicación, solución de problemas, liderazgo, gestión de servicio al cliente, entre otras.

¹³ Cursos o asignaturas, Diplomados, Programas de extensión y de Educación continuada.

cas o privadas). La primera convocatoria del programa contó con 21 IES, las cuales suscribieron Convenios de Asociación con 21 IES que se inscribieron al programa, de acuerdo a lo establecido en el Decreto 092 de 2017¹⁴, y benefició a 10.573 estudiantes, de los cuales 7.321 recibieron apoyo de sostenimiento, 2.495 equipos de cómputo y 509 apoyos de conectividad. La segunda convocatoria, que estuvo abierta hasta diciembre de 2020, tendrá 4.000 cupos (Secretaría de Educación del Distrito, 2020c).

La primera experiencia con Reto a la U y la descripción de lo que se espera con el nuevo modelo, pone en evidencia los importantes retos y requerimientos que vienen de la mano con la implementación de dicho modelo. Para que este funcione correctamente, es necesario que los currículos de las IES inscritas se transformen en pro del funcionamiento del modelo. Del mismo modo, se deben crear mecanismos para que exista una articulación efectiva entre los distintos niveles de formación y las IES a la que los estudiantes tengan acceso. Además, el hecho de que la definición de la ruta de formación se realice durante la etapa de estudios, podría aumentar los costos y riesgo asociados al tiempo que le tome al estudiante definir cuál es su ruta final de formación.

Por otro lado, la conexión con el sector productivo y el mercado laboral es clave, pues sin este, el propósito de enfocar recursos en el desarrollo de determinadas habilidades y capacidades de los egresados de la educación superior para lograr una mejor conexión con su futuro trabajo, no sería alcanzado. Es importante resaltar que el hecho de que los estudiantes puedan inscribirse a programas o IES no acreditadas va en contravía del objetivo de incentivar la calidad educativa y las altas habilidades requeridas en el mercado. En este mismo sentido, debe tenerse en cuenta que, generalmente, los cursos o materias de primer nivel son más teóricos que prácticos, por lo que podrían no ser homologables o no estar alineados con las necesidades del *saber hacer* del mundo laboral.

Finalmente, es relevante tener presente que es necesario estandarizar el modo, la fuente o entidad que brinda las certificaciones y micro-certificaciones, ya que, si cada IES otorga su propio certificado, se puede caer en problemas de señalización o discriminación en el momento de buscar empleo. En otras palabras, los futuros

¹⁴ Por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro

empleadores pueden preferir contratar personas con certificaciones de IES privadas y acreditadas, que de oficiales y no acreditadas. Esto tendría repercusiones en los principios del programa relacionados con la equidad e inclusión.

2.2.2.3.4 Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología

Además de la SED y la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología (Atenea), también estará encargada de la implementación de este nuevo modelo de acceso a la educación superior en el distrito. Esta agencia se creó bajo el Decreto 273 de 2020, como una entidad pública de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y presupuestaria, y con patrimonio propio. La Agencia

Tiene por objeto de fortalecer, promover, financiar y propiciar oferta educativa del nivel superior, privilegiando la educación superior pública a través de las Instituciones de Educación Superior Pública, desde la educación media a la técnica, tecnológica y universitaria, en todas las modalidades, de articular la oferta educativa con la demanda laboral del sector privado, el sector público y las organizaciones sociales y culturales de la ciudad, así como de la promoción de la ciencia y la tecnología y la promoción de proyectos de investigación científica de grupos de investigación reconocidos por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación en el Distrito Capital. (Artículo 3)

Esta Agencia, además, tendrá como objetivo la creación de 20.000 cupos nuevos para lo cual tendrá un presupuesto de un billón de pesos.



3 REFLEXIONES SOBRE EL MODELO DE FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA

La Piedra de Sísifo¹⁵: *La escasez, la nada y la justicia.*

Prolegómenos al problema de la financiación de la Educación Superior

Una educación es verdaderamente “adecuada para la libertad” sólo si produce ciudadanos libres, ciudadanos que son libres no debido a la riqueza o al nacimiento, sino porque se saben dueños de sus propias mentes. Hombres y mujeres, nacidos esclavos y nacidos libres, ricos y pobres, se han mirado a sí mismos y han desarrollado la habilidad de distinguir entre hábito y convención, y lo que pueden defender con argumentos. Son dueños de su propio pensamiento y voz, y esto les confiere una dignidad que está mucho más allá de la dignidad exterior de clase y rango” (El Cultivo de la Humanidad. Una defensa clásica de la reforma en la educación liberal. – Martha C. Nussbaum).

La Ley 30 de 1992 falló al consagrar normativamente una falta de racionalidad y objetividad en la asignación y distribución de los recursos de las universidades públicas. Aunque los artículos 86 y 87 de la Ley 30 impusieron la indexación de los presupuestos y un aumento en la asignación de los recursos –lo que en teoría permitiría que se mantuvieran constantes, cuando menos, los presupuestos–, la falta de un diagnóstico claro y completo del problema produjo que la fórmula

¹⁵ Una versión sintética con las ideas centrales de este texto fue publicada en la revista “Legislación y Prospectiva; Volumen 1 · Número 1 · noviembre 2020, www.legislacionyprospectiva.co; Publicación del Senado de la República (Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos - Cael) y la Universidad Nacional de Colombia.

establecida no solo no solucione el problema, sino que lo agrave, pues mantuvo el déficit histórico acumulado y amplió las brechas entre las universidades públicas con mayor presupuesto frente a aquellas que ya recibían menos antes de la Ley 30. Bajo este sistema, igual que Sísifo, las universidades públicas intentan constantemente cumplir sus fines y mejorar sin que exista, al parecer, la posibilidad de que ese esfuerzo cese y deje de ser inútil.

“Vanka Zhúkov, un muchacho de nueve años que tres meses antes había entrado como aprendiz en el taller del zapatero Aliajin, no se fue a la cama en Nochebuena. Esperó a que el patrón y sus ayudantes acudieran a los maitines, y una vez solo cogió del armario del patrón un frasquito con tinta, una pluma con la punta cubierta de herrumbre y, tras desplegar ante sí una arrugada hoja de papel, se puso a escribir. Antes de trazar la primera letra, dirigió varias miradas temerosas a la puerta y a las ventanas, contempló de reojo el oscuro ícono a cuyos lados se extendían estantes con hormas y dejó escapar un suspiro entrecortado. Se había arrodillado ante un banco sobre el que previamente había dispuesto el papel.” (Chéjov, 2008)

Al encontrarse con el pequeño Vanka y su súplica de rescate de una vida que era en esencia una condena y enterarse de esa cotidianidad de la que aspira a salir, por medio de un recurso que parece común y a la vez mágico –la escritura–, no sólo se experimenta simpatía –y compasión– hacia el pobre Vanka y el anhelo de que ocurra exactamente lo que él quiere; además, la sensación de que algo, o todo, no está bien en esa situación y que podría ser de otra forma que intuitivamente sería mejor. Ese sentimiento que, como todos los sentimientos, se encuentra con la dificultad del lenguaje, puede expresarse –prima facie– de forma satisfactoria, como la sensación de que Vanka es víctima de una injusticia.

Entonces, varias cosas se pueden comprender. En primer lugar, que, al parecer, los niños sienten con todo su rigor, de forma aguda eso llamado “la injusticia”, de la misma forma que los adultos son capaces de comprender, además, que es posible que esa situación cambie, por su propia acción, a un modo o una forma en la que se pueda juzgar que no es injusta o cuando menos mejor. En conclusión, son capaces de comprender que las injusticias pueden ser superadas.

Esto lleva además a otra conclusión fundamental, la injusticia –a la que todos los individuos están expuestos y que revela propiamente la condición humana– no es una situación dada, no es un estado de cosas natural, es un artificio, un capricho en

algunos casos. No se trata por supuesto, de pretender que un mundo perfectamente justo sea posible, sino de algo más práctico; se pretende que las injusticias más notorias pueden ser reparadas, ajustadas a nociones básicas de igualdad, dignidad y respeto, guiadas –prima facie– por el sentimiento de justicia (Sen, 2010). Parte de lo requerido es justamente la corrección y refinamiento de las creencias, la posibilidad de aprender sobre el mundo y su diversidad y las convicciones al examen crítico de la razón (Nussbaum, 2011).

En teoría, un “buen” sistema constitucional, haría posible que todas las personas que tuvieran demandas o quejas justificadas, pudieran encontrar respuestas y soluciones, a través de los canales de discusión y negociación de ese sistema. En este modelo, el Congreso sería el foro de discusión y representación principal, en el que las personas de distintos grupos sociales y sus reclamos, expresarían las razones que sustentan sus desacuerdos y celebrarían los pactos. El poder judicial por su parte, se aseguraría de que todas las personas fueran tratadas de acuerdo con los derechos básicos que estaban previstos en la Constitución y corregiría los casos en los que esto no fuera así. El Ejecutivo, debía ser la primera fuerza de aseguramiento de estos derechos básicos y de los acuerdos alcanzados en el parlamento (Gargarella, 1999).

No obstante, con el tiempo, los sistemas parecen mostrar que esto no se alcanza. Los Derechos Constitucionales parecen cláusulas ficticias desprovistas de contenido; el ejecutivo y el legislativo se presentan como representantes de los intereses de unos pocos privilegiados y el poder judicial no repara adecuadamente las injusticias más palpables. La coyuntura actual, generada por el COVID-19, parece agravar todos los males de los sistemas constitucionales. Parece hacer evidente que, desde el comienzo, es decir, desde la fundamentación de los sistemas constitucionales algo está mal. El sistema no sólo, no logra responder a la situación y las demandas de los grupos desaventajados, sino que agrava dichas circunstancias. Por otra parte, los valores sobre los que está montado el sistema, parecen no ser los correctos o cuando menos son insuficientes y finalmente, parecen tener, como presupuesto, una concepción precaria de la condición humana.

Parte de la explicación, además de la concepción de la condición humana, se encuentra en que una de las características de los sistemas constitucionales

modernos es la paradoja que se deriva de la discrepancia entre las expectativas y las experiencias. El derecho, como sistema de regulación surge como medio para estabilizar –objetivar– (Kelsen) estas expectativas, tratando de hacerlas razonables, tolerables para la sociedad. Al tiempo, estas expectativas encuentran, sobre la base de estos mismos sistemas, formas de expresión que apuntan a cuestionar y poner en tensión constante las estabilizaciones alcanzadas por el sistema. En otras palabras, podría decirse que los sistemas constitucionales son el intento por estabilizar las expectativas por medio de la regulación, al tiempo que procura su propia inestabilidad sobre la base de las expectativas. Es por tanto, la tensión constante la que define al Estado Constitucional.

Los Derechos –humanos y fundamentales– parecen ser la materialización de esta paradoja, estabilizan y promueven la constante oscilación y desequilibrio de las expectativas de las personas. En situaciones particulares, estas tensiones se rompen en favor de ciertas expectativas, siendo preferible siempre su resolución razonable en favor del mantenimiento de las tensiones. Es decir, una buena práctica de interpretación constitucional consiste en, mantener las tensiones en lugar de simplemente romperlas, expresando la mejor versión de cada una, dada la situación particular. Esto por supuesto puede ser comprendido como una práctica conservadora, en el sentido de suponer que la “buena práctica de interpretación constitucional” a la que aquí se hace referencia, no es otra cosa que la disolución de las tensiones entre los derechos y aún más, de las contradicciones internas que existen entre ellos y que expresan conflictos sociales profundos con demandas densas para los Estados. La idea en la que se basa es que uno de los elementos que caracteriza *una buena práctica de interpretación constitucional* consiste en que, partiendo de la noción de la tensión inmanente de los derechos, la agudiza en algunos casos y siempre la mantiene, de forma que sean posibles, por una parte la expresión constante y explícita de los conflictos entre los derechos y sus contradicciones y los conflictos sociales que expresan, y por la otra, la posibilidad siempre abierta de nuevas, mejores y más adecuadas interpretaciones de las cláusulas constitucionales sobre derechos¹⁶.

¹⁶ Al hablar de “una buena práctica constitucional” en el fondo se está hablando de una epistemología de base que sirve a la interpretación de las cláusulas constitucionales sobre derechos.

La coyuntura actual parece poner a prueba esta idea en varias situaciones particulares. Una de ellas –paradigmática– es el *Derecho a la Educación*. Es paradigmática, porque una de las promesas fundamentales de la modernidad y de los sistemas constitucionales que la pusieron en práctica, consiste en la idea de la libertad y como forma de expresión de ésta, la noción de que, pese a la experiencia presente, es posible variar la experiencia futura. Quién nace pobre, no está –prima facie– destinado necesariamente a morir pobre. Si existe un mecanismo por el que se considere posible que sea posible esta movilidad social –esta discrepancia entre experiencias y expectativas– es la Educación. La situación resultante de la pandemia generada por el COVID-19, ha hecho que en Colombia, el derecho a la educación se vea afectado de manera profunda, agravando las desigualdades y poniendo en cuestión todas las promesas de base del Constitucionalismo del 91.

En este contexto, la idea de fondo que acompaña esta reflexión es que en el modo en el que está configurado el esquema de financiación de la educación superior hay algo que no está bien, algo que hace ruido. La exposición es justamente sobre este ruido y el diagnóstico es que surge de la contradicción –en algún punto– con nuestras ideas más básicas sobre la igualdad y la justicia.

El punto de vista para defender esta hipótesis es normativo –jurídico– y aunque introduce datos, éstos son sólo formas de ilustrar algunos puntos de la reflexión normativa; no es en este sentido un análisis económico, aunque responde a la aceptación de que el análisis de datos puede complementar y mejorar la investigación jurídica y en algunos casos, como el presente, en el que la pretensión es evaluar la desigualdad en la distribución y la financiación de la Educación Superior, esos datos son necesarios.

Aunque por razones de formación se opta por el análisis normativo de la justicia en la financiación y en la distribución, se asume que es posible que nociones objetivas a partir de alguna medida estadística del ingreso (Sen, 2001), complementen o varíen los resultados del estudio inicial. En este sentido, parece sensato asumir que en determinados casos, uno de esos este de la financiación de la Educación Superior, es razonable que se tengan en cuenta *nociones objetivas* de desigualdad tanto como consideraciones normativas que orienten las comparaciones. (Sen, 2001).

Dado que el enfoque es principalmente normativo, el argumento de fondo sobre la justicia en la financiación de la educación superior, apunta no sólo a las instituciones que componen el ámbito concreto en el que dicha concepción usualmente se aplica, sino que implica, además, una cierta concepción de la persona y cómo los resultados últimos de la desigualdad afectan el modo en que vive su vida y esta se desarrolla y adquiere sentido. Esta es una de las razones por las que los estudiantes de las universidades públicas protestan con frecuencia. No se trata de personas necesariamente problemáticas o inevitablemente insatisfechas; la cuestión de fondo es la falta de objetividad en la asignación y distribución de recursos lo que ahora sí inevitablemente, implica el constante escrutinio público de dichas razones y la insatisfacción de las conclusiones que conlleva. En otras palabras, el problema es que las decisiones sobre los criterios de asignación y distribución no pueden ser comprendidos y vistos como justos, incluso con el mejor esfuerzo.

Por lo anterior, este trabajo contiene afirmaciones sobre el razonamiento y la objetividad; pues si se afirma que hay ausencia de *racionalidad y objetividad* en la forma en que se asignan y en la forma en que se reparten los recursos para la Educación Superior, es necesario ofrecer, cuando menos, una cierta visión de lo que se entiende por estas ideas desde el punto de vista normativo y de su importancia en el juicio sobre esta política en particular. Esto supone la realización en la práctica de la noción de *lo que nos debemos unos a otros*. (Scalon, 2003).

Dicho esto, la hipótesis de esta sección es la siguiente: La Ley 30 de 1992 falló al consagrar normativamente una falta de racionalidad y objetividad en la asignación y distribución de los recursos de las universidades públicas. Aunque los artículos 86 y 87 de la Ley 30 impusieron la indexación de los presupuestos y un aumento en la asignación de los recursos –lo que en teoría permitiría que se mantuvieran constantes, cuando menos, los presupuestos–, la falta de un diagnóstico claro y completo de los problemas, objetivos y expectativas de las universidades públicas produjo que la fórmula establecida no sólo no solucione el problema, sino que lo agrave, pues mantuvo el déficit histórico acumulado y amplió las brechas entre las universidades públicas con mayor presupuesto frente a aquellas que ya recibían menos, antes de la Ley 30. Bajo este sistema, igual que Sísifo, las universidades públicas intentan constantemente cumplir sus fines y mejorar sin que exista, al parecer, la posibilidad de que ese esfuerzo cese y deje de ser inútil.

Para defender esta hipótesis, esta sección está dividida en tres partes principales. La primera –La Escasez–, se ocupa de explicar cómo funciona la financiación de la educación superior pública en la teoría y en la práctica. Esta explicación está dividida a su vez en tres partes. En la primera se exponen los modelos básicos de financiamiento en general; en la segunda se expone cómo funciona el modelo de financiamiento de la oferta en particular, a partir de la Ley 30 de 1992 y, finalmente, se presentan algunos datos concretos sobre el funcionamiento de este diseño institucional. La pretensión es mostrar cómo estos esquemas, que en la teoría parecen funcionar adecuadamente, en la práctica mantienen a la universidad pública en una situación de crisis –y riesgo de cierre– constante, sin que se avizore una solución en el corto plazo y por el contrario, generando incentivos negativos con respecto al mantenimiento de la calidad.

Expuesto esto, en la segunda parte –la nada y la justicia– se introduce el análisis sobre la distribución de los recursos escasos para las IES públicas. Aquí, a partir de una reflexión sobre el concepto de la nada y lo que implica en la idea del razonamiento, la objetividad y la justicia, se expone cómo el diseño institucional establecido particularmente en el artículo 87 de la Ley 30, agrava los problemas de las universidades públicas, además de carecer de justificación, lo que impone desde la perspectiva jurídica la dificultad de lidiar con un concepto para el que el sistema no está preparado y no tiene respuesta.

Finalmente, en la tercera parte se exponen las conclusiones del estudio y se aborda el estudio de la propuesta de Agencia de Educación Superior para Bogotá, entendiendo que, en términos de financiación de la Educación Superior, esta nueva Agencia puede ser una oportunidad de cambio y avance hacia un mejor estado – más igualitario– en el acceso y permanencia de los jóvenes de los colegios públicos de Bogotá dentro del sistema de educación superior, sólo si esta entidad se asume con ciertas funciones en este campo que modifiquen los esquemas existentes.

3.1 La Escasez

“¡La niña número veinte está ayuna de hechos con referencia a uno de los animales más conocidos! Veamos la definición que nos da un muchacho de lo que es el caballo. Tú mismo Bitzer.

(...)

-Bitzer –preguntó Tomás Gradgrind-, veamos tu definición del caballo.

-Cuadrúpedo, herbívoro, cuarenta dientes; a saber: veinticuatro molares, cuatro colmillos, doce incisivos. Muda de pelo durante la primavera; en las regiones pantanosas muda también los cascos. Tiene los cascos duros, pero es preciso calzarlos con herraduras. Se conoce su edad por ciertas señales en la boca.

Esto y mucho más dijo Bitzer.

Niña número veinte –voceó el señor Gradgrind-, ya sabes ahora lo que es un caballo.” (Charles Dickens, Tiempos Difíciles)

3.1.1 Los modelos generales de financiamiento de la Educación Superior

Los esquemas de financiamiento de la educación superior abarcan una gama amplia de formas de cubrir los costos que este tipo de formación tiene, desde las transferencias directas por parte de Gobierno Nacional o entidades territoriales a las Universidades, hasta el pago personal de la matrícula por parte de cada estudiante.

Los programas de asignación directa de recursos desde el presupuesto público por parte del Gobierno Nacional o entidades territoriales es la fuente más frecuente de financiamiento de la educación superior¹⁷. Esto es lo que se conoce como el subsidio a la oferta. Este modelo se basa en la idea de que la educación tiene una alta rentabilidad social que justifica que la sociedad en su conjunto invierta en ella. Entre las críticas a este modelo, se afirma que no hay control adecuado de la eficiencia en el gasto de los recursos por parte de las instituciones educativas; en

¹⁷ González Maximiliano, Financiamiento de la Educación Superior: Una introducción, en *estud.gerenc.* Vol.16 no.74 Cali Jan/Mar.2000; puede consultarse en http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-59232000000100003 Este acápite está basado en este artículo.

otras palabras, este modelo carece de un sistema de incentivos adecuados para el uso eficiente de los recursos. No obstante, los esquemas de transferencia directa de recursos desde el presupuesto público responden a criterios estandarizados de reparto; estos son:

a) pago por resultados (*output*). Este criterio está basado en los resultados del proceso educativo; esto es, egresados, posgraduados, investigación. Las críticas a este criterio afirman que se crea un incentivo negativo, en el sentido que es posible reducir la calidad académica para, por ejemplo, lograr que más estudiantes se gradúen.

b) pago por estudiantes admitidos (*razonamiento basado en el input*). De acuerdo con este criterio, la asignación de los recursos depende del número de estudiantes que ingresan en la institución educativa; se multiplica la cantidad de admitidos por un costo unitario determinado. Tiene, según los críticos del modelo, el mismo incentivo negativo del criterio anterior.

c) asignación por negociación. Este criterio supone la negociación de aumentos en los ingresos recibidos durante un período, a partir de la capacidad de negociación de los agentes involucrados. Generalmente estos aumentos se fijan a partir de porcentaje fijo en relación con los ingresos del Estado. El problema con este criterio es que el monto de los recursos puede no reflejar –y de hecho en muchos casos no lo hacen– los costos reales de las actividades que realiza la IES¹⁸. Ahora bien, la división en criterios separados de reparto de recursos es analítica, lo que no supone que estos modelos se excluyan. De hecho, como lo menciona González (op.cit.), es común que se mezclen estas distintas formas de financiamiento a través de esquema diversos.

Otra de las formas de financiamiento es el pago directo de matrícula por parte de cada estudiante. Este modelo se concreta en sistemas de becas y créditos educativos (diversos), cuya finalidad es que los estudiantes no sean excluidos del sistema educativo por su capacidad económica. González menciona dentro de este

¹⁸ En relación con el financiamiento directo, el artículo citado afirma lo siguiente: “En una muestra de 35 países, el tercer criterio de financiamiento directo “es por mucho la forma más popular de llevar a cabo el financiamiento directo de las instituciones de educación superior” (Albrecht y Ziderman, 1992a; p.10).”. Op., cit., p. 69 y 70.

modelo, el pago periódico a cada estudiante para que este cancele la matrícula, a partir del supuesto de que, una vez el estudiante obtiene el título, puede acceder a mejores oportunidades laborales e ingresos. No obstante, como él mismo lo menciona, el problema de esta forma consiste en que el título profesional en países en desarrollo, no se traduce necesariamente en mejores ingresos. A la par de este modelo se han propuestos esquemas de retorno, como los servicios comunitarios como medio del pago de los costos de matrícula, teniendo en cuenta los beneficios a la sociedad.

El pago por transferencia de tecnologías y servicios prestados, es otra forma de financiamiento de la educación. Este modelo implica, por ejemplo, el asesoramiento en proyectos públicos y privados, venta de servicios técnicos de alto nivel, capacitaciones a funcionarios públicos y privados, entre otros servicios.

Los recursos de cooperación internacional, constituyen otra de las fuentes de financiamiento de la educación superior. Este modelo se materializa en intercambio de profesores, estudiantes, investigaciones conjuntas, que se traduce en conocimientos de mayor calidad y especialización.

Las donaciones, son otra de las formas de financiar la educación superior. Este esquema puede concretarse por medio de estímulos tributarios a los particulares o la constitución de fondos de egresados que transfieren recursos a las Instituciones.

Los impuestos específicos o de destinación específica es otra de las formas de financiamiento. Impuestos sobre servicios concretos o hechos particulares, dan lugar a la destinación específica de los recaudos en favor de las Instituciones de Educación Superior.

Dentro de todos estos modelos, la alternativa más común a las formas de transferencia directa del presupuesto público es el crédito educativo¹⁹. Esto supone la creación de fondos de capital por parte de las autoridades públicas, para ser repartido en préstamos a los estudiantes. Este modelo, aunque supone de partida la estabilidad y sostenibilidad de los fondos en el tiempo, lo que impone cierta lógica del mercado financiero, está enmarcado por incentivos distintos, en tanto

¹⁹ Sobre este esquema se hará referencia en la parte final del texto, a propósito de la Agencia de Educación Superior del Distrito.

apunta –o debe apuntar– a estudiantes provenientes de entornos con menores ingresos o condiciones socioeconómicas menos favorables y en este sentido un riesgo –prima facie– más alto de incumplimiento en los retornos del capital. Estos sistemas funcionan por medio de la financiación directa con recursos públicos o por medio de la banca privada teniendo al Estado como garante. Generalmente, la devolución del dinero prestado ocurre después del cumplimiento de un periodo de gracia con posterioridad al grado. La falta de viabilidad de estos sistemas se relaciona con a) subsidios muy altos a las tasas de interés que desfinancian el fondo; b) incumplimiento en los pagos –voluntarios o involuntarios, y c) costos administrativos excesivos y deficientes sistemas de información.

La creación de Bancos de Crédito Educativo parece un buen esquema de financiamiento en el contexto del acceso por medio del financiamiento de la demanda. Estas instituciones tienen la ventaja de la especialización, además de liberar a las autoridades públicas de pesadas cargas de administración. Pueden asumir varias funciones de intermediación entre los estudiantes y las IES, además de poder gestionar sus propios recursos. Estas instituciones especializadas de crédito educativo, tienen ventajas, pero también factores de riesgo que deben ser evitados. Así pues, deben contar con un fondo de capital lo suficientemente fuerte, de modo que permita el mayor acceso posible al crédito, además de las mejores posibilidades de retorno del capital en esquemas de intereses que se adecuen realmente a las capacidades de pago de los estudiantes. Por otra parte, requieren regulaciones legales fuertes y estables, esto es, reglas que disminuyan el azar y permitan predicciones ciertas en la Institución y en los potenciales deudores. Finalmente, requieren herramientas fuertes de cobro jurídico de los capitales, teniendo siempre como presupuesto, que la falta de recursos económicos no puede ser en ningún caso, la barrera para el ingreso a la educación superior (González, 2000).

3.1.2 La genealogía de la piedra. Disparidad e insuficiencia de recursos.

3.1.2.1 Financiación de la oferta

Cuando se revisa el tema del financiamiento de la educación superior para tratar de encontrar las causas –o parte de ellas– de la crisis constante de las universidades públicas, todos los caminos conducen a un punto específico, la Ley 30 de 1992,

concretamente, los artículos 86 y 87 de esta norma. No obstante, si se realiza una genealogía más profunda, se observa que esta norma no es el origen sino la prolongación de un problema que se ha venido agravando con el tiempo.

Para exponer cómo opera este sistema de financiamiento de la oferta, se acude a tres fuentes principales: (i) la Ley 30 de 1992; (ii) la página web del MEN, y (iii) la respuesta dada por el MEN a un derecho de petición, justamente sobre este tema y su funcionamiento hasta el año 2020.

Dado que este es un tema controversial y la fórmula legal misma da lugar a interpretaciones, la idea de presentar esta información así consiste en ser lo más fiel posible a la comprensión y aplicación del diseño institucional contenido en las normas sobre este tema, por parte de quienes ejercen estas competencias. De esta forma se tiene un punto de vista claro sobre el tema; sobre cómo funciona – presente– y no sobre cómo parece que funciona – presente hipotético– o cómo debería funcionar – futuro–.

Ahora bien, para entender el esquema normativo de financiamiento de la universidad pública en Colombia es necesario remitirse a la Ley 30 de 1992, por medio de la cual se organizó el servicio público de la educación superior en el país. Como se mencionó anteriormente, esta Ley estableció en el artículo 86:

Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del Presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales y por los recursos y rentas propias de cada institución. Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993.

Por otra parte, en el artículo 87 la Ley 30 estableció que, además de los recursos a los que se refiere el artículo 86:

A partir del sexto año de la vigencia de la presente Ley, el Gobierno Nacional incrementará sus aportes para las universidades estatales u oficiales en un porcentaje no inferior al 30% del incremento del Producto Interno Bruto. Este incremento se efectuará de conformidad con los objetivos previstos para el Sistema de Universidades Estatales u oficiales y en razón al mejoramiento de las instituciones que lo integran.

De acuerdo con la página web del MEN,

Para la distribución de estos recursos, anualmente el Ministerio de Educación Nacional en conjunto con el Sistema de Universidades Estatales (SUE) elabora una propuesta de distribución basada en indicadores de desempeño. Para tal fin, se ha generado un sistema de indicadores que permita evaluar el desempeño de las universidades públicas, de manera que puedan rendir cuentas a la Nación en el marco de la política estatal de eficiencia y transparencia y realizar así la distribución de recursos del artículo 87, atendiendo a criterios de eficiencia y desempeño de las instituciones.

(Ministerio de Educación Nacional [MEN], s.f.)

El sistema –previsto en el artículo 87– funciona de la siguiente manera:

el establecimiento de la relación entre la capacidad de las universidades, medida por los recursos que tiene a su disposición, y los resultados logrados con estos recursos. Para ello se define un indicador de capacidades y varios indicadores de resultados que reflejen la misión de la universidad en los temas de formación y producción académica. La relación existente entre el índice de capacidad y cada uno de los índices de resultados, se toma como un marco de referencia que permite establecer el desempeño de cada universidad en el contexto del sistema universitario estatal. (MEN, s.f.)

Otra parte de los recursos provienen de aquellos generados por las propias IES, a partir de sus proyectos de investigación, extensión y otros como matrículas, y que administran y aplican las propias universidades en ejercicio de su derecho fundamental a la autonomía universitaria. (MEN, s.f.).

Además, según el MEN,

las universidades oficiales cuentan con estampillas pro universidad, que son un impuesto de causación instantánea que por regla general grava documentos o actos en los que interviene una entidad territorial como suscripción de contratos, venta de licores etc. La estampilla es creada por la respectiva Asamblea Departamental y aprobada por el Congreso de la República mediante ley. Allí se establece un monto máximo para el gravamen que es recaudado por el departamento y es girado a las universidades para su utilización, conforme a lo establecido en la respectiva

ley que crea la estampilla. Actualmente 25 de las 32 universidades públicas cuentan con estampillas pro universidad, las cuales son una importante fuente de recursos.

Por otra parte, afirma el Ministerio,

que en desarrollo de la política de fortalecimiento a la investigación, trabaja junto con el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – Colciencias-, el Gobierno Nacional, la academia y el sector productivo en pos de lograr nuevas fuentes de financiamiento provenientes del Presupuesto General de la Nación, del sector privado, de la cooperación internacional y de donaciones nacionales o extranjeras con el fin de financiar programas, proyectos y actividades de ciencia, tecnología e innovación – CTel- y fondos de capital de riesgo u otros instrumentos financieros, para el apoyo de programas, proyectos y actividades de CTel (MEN, s.f.).

Finalmente el MEN, menciona que entre los proyectos de fomento de la educación superior que lidera, se destacan los proyectos para fomentar la permanencia; la promoción de la educación técnica y tecnológica; la desconcentración de la oferta a través de los Centros Regionales de Educación Superior –CERES–; la ampliación de la educación virtual; el apoyo y atención a población diversa; la movilización de la demanda mediante la exitosa estrategia de *Buscando Carrera*; el afianzamiento del Observatorio Laboral para la Educación Superior; la creación y consolidación de los Comités Universidad Empresa; la formación de capital humano en el exterior; el fortalecimiento de las capacidades investigativas; el ya consolidado Sistema Nacional de Información de la Educación Superior –SNIES–; el apoyo a la

modernización de la gestión académica, administrativa y financiera y la línea de crédito con tasa compensada MEN-FINDETER. (MEN, s.f.)

Según información reciente suministrada por el MEN²⁰, a los recursos señalados, adicionalmente desde el año 2009, se asignan recursos como apoyo por el descuento que las Leyes 403 de 1997 y 815 de 2003 otorgan a los estudiantes por concepto de votaciones y a partir del año 2015 se transfieren recursos provenientes de la Ley 1697 de 2013 “Por la cual se crea la estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales”. De igual manera, anualmente las Instituciones técnicas, tecnológicas y universitarias del orden nacional reciben recursos del Presupuesto General de la Nación para funcionamiento e inversión y algunas instituciones descentralizadas de orden territorial reciben recursos para funcionamiento.

Además de la transferencia de los recursos mencionados y honrando los acuerdos suscritos en 2018 con rectores, estudiantes y profesores; para este cuatrienio fueron gestionados \$4,5 billones adicionales del Presupuesto General de la Nación y del Sistema General de Regalías, para el fortalecimiento de los presupuestos de funcionamiento e inversión de todas las IES públicas del país (artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 y artículos 45, 46 y 53 de la Ley 1942 de 2018, por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio 2019 - 2020). Los recursos adicionales se desagregan así:

- a) Incrementos de los recursos de funcionamiento adicionales al IPC causado en cada año, distribuidos en el cuatrienio de la siguiente manera: tres punto cinco (3,5) puntos porcentuales en 2019, cuatro (4,0) puntos porcentuales en 2020, cuatro punto cinco (4,5) puntos porcentuales en 2021 y cuatro punto sesenta y cinco (4,65) puntos porcentuales en el año 2022. Estos recursos forman parte de la base presupuestal de las IES públicas e implican un crecimiento real por encima de la inflación durante el periodo de gobierno de más de

²⁰ Respuesta a Derecho de Petición, 25 de septiembre de 2020. Ministerio de Educación Nacional, Rad. 2020- ER- 184454

diecisiete puntos porcentuales (17), esfuerzo que asciende a cerca de \$1,34 billones de pesos adicionales.

b) Recursos de inversión con cargo al Presupuesto Nacional, sumando \$1,35 billones adicionales para los cuatro años de gobierno, de los cuales \$500.000 millones están destinados a pago de pasivos y \$850.000 millones a proyectos de inversión que promuevan el mejoramiento de la calidad de las instituciones públicas en las siguientes líneas: bienestar en educación superior y permanencia estudiantil, investigación, formación docente, fortalecimiento de regionalización y fomento de la educación superior rural, y dotación, infraestructura tecnológica y adecuación de infraestructura de pregrado.

Los recursos para pagos de pasivos están distribuidos así: 2019 \$250.000 millones, 2020 \$150.000 millones y 2021 \$100.000 millones. Los recursos para financiar proyectos de inversión de las IES públicas están distribuidos así: 2019 \$100.000 millones, 2020 \$200.000 millones, 2021 \$250.000 millones, 2022 \$300.000 millones.

c) Recursos para fortalecer los presupuestos de funcionamiento de las Instituciones Técnico Profesionales, Tecnológicas y Universitarias ITTU descentralizadas de orden territorial, y cuya norma de creación no vincula a la Nación en su financiación o que no cuentan con partidas presupuestales apropiadas a través del MEN.

d) Incorporación a partir de 2019 de los recursos de los excedentes de cooperativas establecidos en el artículo 142 de la reforma tributaria del año 2016, para fortalecer los presupuestos de funcionamiento de las IES públicas.

e) Con el concurso de los gobernadores, alcaldes y el Congreso de la República, en el marco del Plan Bienal de Regalías se gestionaron \$1,5 billones de pesos para educación superior, de los cuales \$1 billón está destinado a fomentar la inversión en infraestructura orientada al mejoramiento de la calidad de las IES públicas; \$250.000 millones para el fortalecimiento institucional y las capacidades de investigación y

\$250.000 millones para programas de doctorado con las becas de excelencia doctoral del Bicentenario.

Para la vigencia 2019, fueron transferidos a todas las IES públicas \$4,38 billones del Presupuesto General de la Nación, de los cuales \$3,87 billones corresponden a recursos recurrentes para funcionamiento e inversión girados en el marco de la normatividad vigente y poco más de \$512.000 millones a recursos adicionales en el marco de los acuerdos suscritos en 2018. (MEN, 2020). En cifras, los aportes del Gobierno a las Universidades Públicas se presentan en las tablas del Anexo 10.2.

Cuando se revisan todas estas fuentes de financiamiento, (i) los aportes directos de la Nación; (ii) los recursos provenientes de las estampillas pro-universidad; (iii) la generación de recursos propios; (iv) las transferencias provenientes de acuerdos realizados entre el Gobierno y las Universidades y (v) los recursos entregados como compensación de reformas legales que afectan a los ingresos corrientes de las Universidades, es posible extraer dos conclusiones –prima facie-, en primer lugar, que las transferencias de los Gobiernos al sistema de universidades públicas ha aumentado en efecto desde 1992 hasta 2019, y en segundo lugar, que pese a esto, no todos los rubros que se mencionan como transferencias son en realidad aumentos en el dinero recibido, pues algunos, como las realizadas por reformas legales como los descuentos electorales, son apenas compensaciones de los ingresos corrientes recibidos por concepto de matrículas.

Ahora, cuando estas cifras son revisadas a la luz de los estudios especializados lo que se encuentra es que, pese a los aumentos (i) los recursos son insuficientes en términos reales y no responden a las condiciones concretas y actuales de las universidades; (ii) la metodología utilizada en el análisis de la situación de la Universidades no es adecuada; (iii) las transferencias son fraccionadas y no se compensa la pérdida del valor del dinero, y en todo caso, (iv) los costos de la Educación Superior siempre están por encima de los aportes de la Nación. (SUE, 2018).

En efecto, de acuerdo con el SUE (2012) las transferencias de recursos a las universidades públicas no soportan de manera adecuada las metas de ampliación de cobertura y acceso a la educación superior. Dice este mismo informe que esta conclusión es ratificada:

por el Informe de Educación Superior en Iberoamérica para el 2011 elaborado por el Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) el cual cita en la sección F.4.5 referente a la financiación para Colombia que: “Durante el último quinquenio, no se produjo ningún cambio significativo en el financiamiento de la educación superior, a pesar de que la cobertura se incrementa. Las universidades públicas siguen financiadas con base en la Ley 30 de 1992, que define la política de financiación del sistema estatal de universidades. Los aportes otorgados bajo esta ley se ajustan con base en la inflación, por lo que en términos constantes reciben casi los mismos recursos. Sin embargo, como proporción del PIB éstos disminuyen ya que al comienzo del período representaron el 0,50 y al final el 0,47. (SUE, 2012)

Así por ejemplo, entre el 2014 y el 2017, las universidades públicas aumentaron su cobertura en más de un 50%, sin que las transferencias hayan aumentado en una proporción que permitan cubrir los costos generados por esta ampliación de cobertura. En suma, la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad no se compensan con una financiación que desde el año 1992 permanece constante y que como se ve tiende incluso a disminuir (SUE, 2018).

Esta desfinanciación progresiva se suma a metodologías incorrectas de evaluación de la situación contable de las Universidades. En efecto, dada la particularidad de estas instituciones –como entidades públicas– la administración de sus presupuestos permite la apropiación de vigencias futuras, que si ingresan al final de cada año presupuestal terminan figurando como excedentes, sin contar con que son dineros comprometidos que de ninguna manera corresponden a alguna forma de ganancia o sobrante de recursos. Esto ocasiona que en muchos casos, al momento de hacer la evaluación de la situación financiera de cada institución, por

parte de los organismos de control, muchas de estas evaluaciones no reflejen su situación real.

Por otra parte, en relación con los aportes a los que se refiere el MEN, establecidos en los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 y otros, como los provenientes en compensación por reformas legales –por ejemplo, los descuentos electorales– se entregan efectivamente a las Universidades en períodos de tiempo espaciados, incluso en el año siguiente al que se causaron, lo que implica que aun cuando ocurre esto, corresponde a las universidades la compensación en términos efectivos de la pérdida del valor del dinero. (SUE, 2018).

Finalmente, los costos de las universidades siempre están constantemente por encima de los aportes de la Nación. Según el Informe del SUE (2018): “La Ley 30 de 1992 estableció en su artículo 86, que las transferencias de la Nación a las Universidades se ajustarían año a año, con el IPC aplicado al presupuesto otorgado de cada vigencia, fórmula que se viene utilizando a partir del año 1993.”

Este aporte en pesos constantes no se ajusta a la canasta de las Universidades, teniendo en cuenta que sus gastos aumentan en promedio un 9,7% anual, lo que corresponde a un incremento entre 5 y 6 p.p. por encima del IPC. Sin duda, los compromisos y gastos de las Universidades Públicas no son los mismos de hace 25 años, puesto que las Universidades han evolucionado producto de su naturaleza y misión, atendiendo a las metas establecidas por el MEN para este sector, a los referentes nacionales e internacionales y a las obligaciones generadas por el Gobierno y el Congreso con la expedición de leyes y decretos en temas salariales y prestacionales que impactan los presupuestos de las Universidades.

En este último punto, desde el Sistema Universitario Estatal, se ha manifestado que sólo el rubro de gastos de personal docente (por la aplicación de la normatividad que actualmente los regula), ha venido generando un déficit de 4 p.p. por encima del IPC (...)

En todos los escenarios, los diagnósticos especializados sobre la situación financiera de las Universidades Públicas dan cuenta del déficit progresivo en que se encuentran y de la necesidad de mayores recursos, dadas las metas establecidas por el MEN y la ampliación de cada una de estas instituciones, desde el año 92 hasta la fecha. En este contexto, las conclusiones reiteradas en pro del

cumplimiento de todas las metas de la educación superior, desde las más concretas establecidas por el MEN, hasta las que se basan en principios, valores y objetivos constitucionales, como la igualdad y la movilidad social, requieren: (i) el rediseño del sistema de financiamiento de la oferta, contemplando todos los factores que inciden en los presupuestos de gastos de funcionamiento e inversión de las universidades; es decir, se requiere de mayores aportes de la Nación; (ii) es necesario que el sistema de financiamiento, contemple las diferencias de contexto, formación y objetivos de cada una de las Universidades, de modo que el sistema de financiamiento sea capaz de responder a dichas necesidades adecuadamente y compensar las falencias acumuladas por el actual esquema de la Ley 30, finalmente (iii) es necesario además, encontrar nuevas fuentes de financiación, que permitan el acceso y permanencia de los estudiantes –particularmente de los de menores ingresos– en el sistema de educación superior.

En un estudio prospectivo realizado por el Fondo de Desarrollo de la Educación Superior en 2011, en el que se analizan los costos, las inversiones y la financiación de la oferta de educación superior con estándares de cobertura, calidad y pertinencia, se calcula que para que las IES públicas –esto es incluidas las instituciones tecnológicas– puedan cumplir las metas establecidas por el MEN al año 2020, “requieren 40,35 billones de pesos adicionales para cubrir gastos recurrentes adicionales, inversiones y nueva nómina.” (FODESEP, 2011).

En resumen, el consolidado de los aportes que la Nación ha realizado a las universidades públicas entre los años 1993 y 2019, se presenta en la siguiente tabla del MEN (ver tabla 1):

Tabla 1. Recursos de la Nación girados a las universidades públicas en el periodo 1993 – 2019.

Año	Aportes nación
1993	208.842
1994	287.814
1995	376.779
1996	491.066
1997	604.325
1998	758.011
1999	912.061
2000	1.057.118
2001	1.165.698
2002	1.228.570

2003	1.376.681
2004	1.461.721
2005	1.550.016
2006	1.659.875
2007	1.753.018
2008	1.842.000
2009	2.002.854
2010	2.238.915
2011	2.244.836
2012	2.497.429
2013	2.780.961
2014	2.975.217
2015	3.076.540
2016	3.291.219
2017	3.577.572
2018	3.694.253
2019	4.173.131

* Cifras en millones de pesos corrientes.

* Para la vigencia 2020 aún no se han distribuido y asignado la totalidad de fuentes de recursos. (MEN,2020)²¹

Fuente: MEN. Respuesta a Derecho de Petición, 25 de septiembre de 2020. Ministerio de Educación Nacional, Rad. 2020- ER- 184454.

3.1.2.2 Subsidios o Financiamiento a la demanda

El financiamiento a la demanda es también un tema que impacta el papel de la educación superior y las pretensiones de justicia a largo plazo. De acuerdo con el MEN en su página web,

en relación con las estrategias de financiamiento a la demanda se destacan:

los recursos para garantizar el ingreso de los egresados de la educación

media y la permanencia de los estudiantes en la educación superior. Las dos

estrategias fundamentales de este proyecto son el crédito educativo ofrecido

²¹ Esta y todas las tablas presentadas son del Ministerio de Educación Nacional. Respuesta a Derecho de Petición, 25 de septiembre de 2020. Ministerio de Educación Nacional, Rad. 2020- ER- 184454.

por el ICETEX en sus diferentes modalidades y el otorgamiento de subsidios de sostenimiento para la permanencia de los estudiantes en el sistema.

De acuerdo con la página del MEN, en el año 2002 el ICETEX financiaba el 9% de los estudiantes de educación superior, hoy financia el 19%. Entre el 2003 y 2010 se han apoyado a 300.015 estudiantes en todas las modalidades de crédito, para lo cual se han invertido 2,6 billones de pesos. Con el crédito a largo plazo se han atendido el 97% de estudiantes de estratos 1, 2 y 3, apuntándole a la equidad social.

Así mismo, el MEN indica que “se han otorgado subsidios a 92.831 estudiantes con Sisbén 1 o 2, equivalentes al 25% aplicado al valor del programa académico o a su sostenimiento, por un valor de 205.832 millones de pesos. En el marco de las políticas de acceso a la población indígena, a los estudiantes de las diversas etnias colombianas se les concede el 50% del subsidio. Es importante resaltar que el crédito educativo ha permitido incrementar la retención en el sistema; un estudiante con acceso a crédito tiene una probabilidad tres veces menor de desertar, se gradúa en menor tiempo y obtiene mejores resultados académicos.” (MEN, s.f.)²²

Este modelo es lo que se denomina en algunos estudios sobre el tema *crédito educativo*. Implica la creación de fondos de capital para el financiamiento directo de la matrícula de los estudiantes, ya sea a través de la disposición de fondos públicos o también a través de los bancos privados (González, 2000). Aunque este esquema en efecto, permite el acceso de un porcentaje de los jóvenes que quedan por fuera de la oferta pública de educación, los costos de transacción y en particular los costos financieros de estos créditos, tanto en el modelo público como en el privado, impide que quienes acceden a ellos y culminan sus estudios, accedan a los fines de la movilidad social y la igualdad, pues los períodos por lo que se mantienen ligados a las deudas educativas superan en la mayoría de los casos los 10 años o más.

²² Para ampliar información: https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-235797.html?_noredirect=1

En efecto, en un documento que elabora un estudio extenso para sustentar la creación de la Agencia de Educación Superior del Distrito se calcula que los efectos concretos del modelo de crédito educativo del ICETEX, que es el ejemplo más evidente y común, son adversos en términos de permanencia en el sistema y culminación de los estudios, pero además cuando esto ocurre, los efectos en la igualdad y movilidad social son insuficientes por el costo de los créditos y el tiempo requerido para pagarlos; sin tener en cuenta otros factores, como la Universidad a la que se puede ingresar con base en la situación económica familiar y los efectos concretos de esto. (García y Quiróz, 2011).

3.2 La Nada y la Justicia

**El incesante –e inútil– esfuerzo de llevar la piedra hasta la cima.
Razones y distribución**

"...Robles (...) –No es lo mismo darse cuenta de la injusticia que ponerse a construir, que es la única manera eficaz de acabar con la injusticia. Yo tuve la suerte de pelear primero y construir después. Aunque quién sabe... Queremos construir una economía capitalista y al mismo tiempo aplicar una legislación protectora de la clase obrera. La pura verdad es que para tener capital hay que pagarlo con vidas, como la de los niños que murieron en las salas de tinte de Río Blanco, y después hacer leyes del trabajo." –La región más transparente– Carlos Fuentes.

La distribución de los recursos establecida a partir de la Ley 30 de 1992 no solo perpetuó la disparidad hereditaria de las normas y del estado de cosas anteriores, sino que terminó por consagrar un modelo que aumentaría la brecha entre universidades públicas de primer nivel y universidades públicas de segundo y tercer nivel. En efecto, a lo establecido por el artículo 86 se suma lo que se derivó del artículo 87 de la mencionada ley. En resumen, el inciso 2 de este artículo y el párrafo establecieron un sistema de distribución de recursos adicionales para las universidades públicas con base en un sistema de evaluación de la calidad que termina por asignar más recursos a las instituciones que tengan los mejores

resultados en los indicadores de evaluaciones y consiguientemente pueda afirmarse que ha elevado sus niveles de calidad en proporciones similares a (i) las metas establecidas por el Ministerio de Educación y (ii) las aspiraciones de cada una de estas universidades, además de las expectativas de los estudiantes y la comunidad a la que pertenecen.

Este modelo de asignación y distribución *inercial* (Álvarez y Cabarcas, 2012) de los recursos ha implicado que a partir de 1992, cuando se implantó la Ley 30, las universidades que ya recibían más presupuesto aumentaron la brecha respecto de aquellas que recibían menos, pues los criterios normativos que hacen depender la distribución de parte de los recursos, de factores como la calidad y, en todo caso, como resultado de la evaluación de cada institución de educación superior, producen en la práctica que aquellas universidades que han hecho las mayores inversiones en los factores que permiten el aumento de los criterios de los cuales depende la calidad tengan más posibilidad de participar de la distribución de estos dineros, con lo cual se produce un aumento incesante de la distancia entre unas universidades y otras, lo que termina reflejado en los *rankings*.

El problema agregado de este modelo de financiación y distribución de recursos de la Ley 30 de 1992 es que cuando se trata de averiguar las razones por las que se implementó del modo en que quedó finalmente, no se encuentran dichas razones. Es decir, sólo se partió desde un momento específico en el tiempo y se aplicó una fórmula que no consideró –como se mencionó– la situación específica de cada universidad, sus metas de crecimiento y las expectativas de la comunidad en la que está integrada y en la que se espera ver reflejados sus impactos positivos. Así, en conclusión, no hay razones que expliquen este esquema y debe presumirse entonces que, antes del 92, la asignación de recursos dependía del poder de negociación con el Gobierno Central, de cada uno de los agentes interesados (Álvarez y Cabarcas, 2012).

Ahora bien, que no existan criterios y en general razones que expliquen una decisión legislativa, no sólo es simplemente una cuestión de libertad de configuración del Congreso, esta ausencia impacta el sistema jurídico, el derecho de la ciudadanía a poder ejercer un control adecuado de sus autoridades, además de desconocer principios constitucionales y condiciones mínimas de justicia. Es a esta falta absoluta de razones a las que he llamado en este texto la Nada y es

además la razón por la que considero que es un problema serio –aunque no visible– de este sistema de financiamiento, que desconoce principios mínimos de Justicia, en la dimensión del reconocimiento del respeto debido (Honneth, 2010).

3.2.1 La necesidad de las razones para la Justicia

Cuando se refiere aquí a la necesidad de las razones para la justicia, ésta se asume no sólo desde el punto de vista moral, sino incluso desde el punto de vista jurídico. La necesidad de tener razones que justifiquen las decisiones no sólo expresa la importancia de poder determinar si la decisión –en este caso un esquema de financiamiento de un derecho –como la educación superior– de una importancia trascendental para el sistema jurídico– se corresponde o no con criterios de justicia que puedan ser expuestos a la crítica y a la argumentación razonada en aras de mejoras que permitan afirmar que se está en un estado de cosas más igualitario; sino que además expresa la consideración del sistema institucional respecto de las personas y sus razonamientos²³. No decir nada sobre una decisión que afecta a la comunidad tiene muy poco de democrático en los sistemas constitucionales contemporáneos.

En este sentido, la democracia constitucional que se defiende como el modelo político al que se adscribe la Constitución de 1991, debe entenderse no sólo en función de la existencia de instituciones que en la teoría reflejen este modelo, como un cuerpo Legislativo –en nuestro caso bicameral-, sino además como una forma de gobierno por la razón o desde el punto de vista de la razón, lo que implica el ofrecimiento de razones para las decisiones y la posibilidad en consecuencia, de

²³ Según Honneth (Reconocimiento y menosprecio..., 2010), este tipo de comportamiento corresponde a la segunda forma de vulneración moral por negativa de reconocimiento apunta al desprecio por la capacidad de formación de juicio de las personas negando la capacidad de responsabilidad moral por sus acciones. Con esto se destruye el respeto a sí mismos que se consigue al ver reconocido en otros, la capacidad propia para formarse juicios. Esto abarca las formas diversas de engaño, hasta la imposición de grupos enteros en condiciones de inferioridad jurídica. Esto es lo que justifica la necesidad jurídica –y moral como expresión de la justicia- de los enfoques diferenciales en la interpretación *pretendidamente objetiva* de los derechos, así como de las políticas de acción afirmativa como expresiones del adecuado reconocimiento debido a las personas que se ubican en estos grupos.

escuchar varias voces distintas desde sectores diferentes de la población (Sen, 2009).

Pero no es claro, menos en el contexto de discusión en el que se inscribe este texto en particular, por qué debe darse tanto peso a la existencia, o mejor, a la ausencia de razones o razonamientos, si simplemente podría afirmarse con cierta veracidad, que el esquema de financiamiento adoptado es simplemente la expresión de la voluntad legislativa, de su libertad de configuración amparada por la Constitución.

A esta afirmación se puede responder con tres tipos de argumentos. (i) argumentos de tipo moral y epistemológico; (ii) argumentos de tipo teórico legal y (iii) argumentos constitucionales.

Los argumentos de tipo moral y epistemológico aluden a la concepción del sujeto moral y del sujeto de derechos que adopta el sistema constitucional y político como referencia. En este sentido asumen que la base de todo el sistema jurídico y político es una persona cuyo rasgo fundamental es la libertad, en el sentido de su capacidad para autodeterminarse y desde aquí para ser considerado igual a las demás personas, sentando las bases del respeto y del reconocimiento recíproco. Así pues, ninguna tradición política contemporánea y por supuesto tampoco, aquella de la que hace parte la Constitución de 1991, puede afirmarse que esté por fuera del ideal de considerar a las personas que justifican su organización y su existencia, como seres libres y en tanto tales, dotados de los mismos derechos y merecedores de igual respeto (Honneth, 2014). Si esto es así, entonces el ofrecimiento de razones por parte de las autoridades no si no la expresión institucional de esta dimensión del reconocimiento de igual respeto, el cumplimiento de un deber que es condición de posibilidad de la legitimidad.

Por otra parte, los argumentos de tipo epistemológico aluden a la forma en la que, en las sociedades contemporáneas que asumen el carácter moral de las personas como se describió antes, se llega al acuerdo y se toman –e imponen– las decisiones que inciden en los derechos de las personas. En efecto, es a través de la exposición de argumentos que se llega por medio del razonamiento a una decisión –política, jurídica o judicial-. Su superioridad como procedimiento, deriva de su orientación hacia la *verdad* y consiguientemente de su pretensión de objetividad (Sen, 2010). Esto supone la necesidad de abandonar la tendencia de imaginar que toda pretensión de conocimiento está fijada antes, de forma previa a la experiencia,

tratando de eliminar también esa consideración de que existe una fase intermedia entre los objetos que se perciben y la mente (Arango, 2004).

No se trata por supuesto de alguna forma de investigación que pretenda encontrar alguna especie de objetos externos al propio razonamiento que puedan llamarse éticos o cierta forma de ontología en este punto. No hay verdades más allá que aquellas a las que es legítimo aspirar a medida que a través del propio esfuerzo de construcción teórica, remendando el mundo desde adentro (Quine, 2001). Será la justificación de la teoría que se ofrece la que finalmente le permitirá en un momento determinado triunfar si es que está convencido de que se trata de una teoría "verdadera". No se trata de una reducción de nuestras aspiraciones a la verdad o de un cierto conformismo epistemológico.

Por el contrario, se trata de un esfuerzo serio por la consideración de la Verdad y la corrección de los modelos teóricos con que se explica al mundo, en los justos términos en los que sea posible juzgarlos (Putnam, 1988). En últimas se trata de una apelación a un cierto papel de la igualdad en la decisión final sobre el abanico de modelos teóricos. Todos parten del mismo punto y nadie se siente poseedor de alguna cierta verdad o lugar trascendente desde el que pueda juzgar las interpretaciones que del mundo hacen los demás. Así pues, el procedimiento razonado refleja en el plano epistemológico, la consideración moral de las personas como sujetos libres e iguales, merecedores del mismo respeto.

Los argumentos teórico-legales, apuntan a la consideración del sistema jurídico y su funcionamiento y estructura. Este sistema supone siempre la existencia de una norma positiva que antecede cualquier discusión al interior del sistema sobre su coherencia y validez al interior del sistema mismo. Cuando no es posible identificarla no hay objeto respecto del cuál pueda hacerse el respectivo juicio y por tanto puede considerarse que en estos casos se trata de un hecho *extra-jurídico*, político –si se quiere– pero que no puede ser conocido –prima facie– por el derecho ni juzgado de acuerdo con sus procedimientos.

Ahora bien, si no es posible someter una norma jurídica a una adecuada crítica y consiguiente juicio por una ausencia de absoluta de razones que justifiquen su coherencia y validez dentro del sistema, más allá de su existencia por una decisión del legislador, entonces se desconocen principios básicos del estado constitucional. Los argumentos de este tipo aluden a los principios constitucionales que le dan

sentido e identidad al sistema y que configuran límites a la libertad de configuración legislativa. Así en efecto lo consideró la Corte Constitucional al estudiar una demanda en contra de una ley que otorga facultades especiales al Presidente de la República para adelantar conversaciones de paz. Dijo la Corte en aquella oportunidad (Sentencia C-047 de 2001, MP. Eduardo Montealegre Lynnet) lo siguiente:

5. No obstante la amplia libertad de configuración legislativa en el presente asunto, la Corte considera que la ley parcialmente acusada no puede quedar exenta de control constitucional ni puede apartarse de las directrices generales que el constituyente señaló, puesto que la Constitución es un medio a través del cual todos los poderes del Estado, en cuanto poderes constituidos, están obligados a respetar las normas y en especial las reglas básicas de la sociedad, que como tales están protegidas de las decisiones mayoritarias transitorias. En otras palabras, la búsqueda de la paz no faculta a los órganos políticos a tomar decisiones que contradigan normas constitucionales. Así, la Carta es el referente necesario y fundamento último de la actuación de los poderes constituidos, por lo que toda actuación debe condicionarse a la vigencia del Estado constitucional. Por ello, nunca pueden concebirse decisiones políticas o jurídicas, por más loables que sean, como excepciones a la propia institución superior, pues de ella dependen y su función es garantizarla.

Así pues, 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 sólo el carácter moral de las personas, sino que desconoce los principios del sistema legal y constitucional. En este caso, se reitera, cuando se revisan las razones que llevaron a establecer el modelo de financiamiento de la educación superior en los términos establecidos en los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, sin la consideración concreta, informada y justificada de la situación de cada universidad y los objetivos de largo plazo, no se encuentran esas razones, dificultando los juicios sobre ese sistema y haciéndolos prácticamente invulnerables en términos de la posibilidad de control desde el punto de vista del sistema jurídico.

3.2.2 El agravante del castigo y la inutilidad de los esfuerzos por superarlo. El Artículo 87 de la Ley 30 de 1992

A la ausencia de razones y la injusticia que implica se suma la aplicación en la práctica del artículo 87. El sistema de distribución de recursos que impone esta norma tiene el efecto de no remediar sino por el contrario, agravar las disparidades de origen en la asignación de recursos a las universidades públicas. Cuando menos dos son los problemas creados por esta norma, a saber, (i) en primer lugar, imprime una lógica de competencia entre las universidades públicas por recursos adicionales a partir de incentivos establecidos; (ii) en segundo lugar, dado que el sistema es dispar en el punto de inicio –por la aludida ausencia absoluta de racionalidad del esquema– quienes parten rezagados –porque en el 92 recibían menos recursos– terminan más rezagados en el tiempo y por tanto accediendo a menos recursos.

El propósito en este acápite es exponer algunas razones para cuestionar el sistema de incentivos previsto en el citado artículo 87 y después presentar algunos datos que parecen reforzar esta crítica.

3.2.2.1 Incentivos o necesidades

Pese a la dificultad misma del artículo 87, este se ha entendido de manera amplia como una norma que consagra un sistema de distribución de recursos sobre la base de un esquema de incentivos, de modo tal que, quien mejor cumpla ciertas metas o

indicadores accede a mayores recursos de esta bolsa común.²⁴ Es común entender que en el ámbito académico el criterio que impera es el mérito. Esto hace que parezca razonable que por lo menos una parte del financiamiento de las universidades se haga con base en este criterio, pues en todo caso es una forma de razonamiento que no es ajena en este ámbito, así funcionan las cosas. Pero incluso si acepta que el mérito es el criterio imperante en el mundo académico, no es claro porqué en la distribución de recursos debe aplicarse también, cuando de lo que se trata es de la satisfacción de necesidades en busca de reducir la desigualdad y en este propósito garantizar un derecho como la educación que incide de manera favorable en el mejoramiento de la calidad de vida en términos sociales.

Lo que se pretende significar es que para remediar la desigualdad, la distribución con base en incentivos es una práctica no adecuada que termina –como ocurre en este caso– agravando los problemas y ampliando las brechas entre unas universidades y otras, incluso cuando hay acuerdo sobre la bondad de los incentivos –prima facie-. Es más objetivo que, la orientación de la distribución se guie conforme las necesidades antes que por los incentivos pues éstos en todo caso son medios para alcanzar fines antes que fines en sí mismos (Sen, 2001).

Pareciera entonces que un razonamiento ajustado a las necesidades resulta más adecuado a la idea de distribución en aras de la igualdad que el sistema de incentivos, pues permite la consideración de la situación concreta de quiénes se encuentran en peor posición y a partir de aquí, distribuciones desiguales con miras al mejoramiento efectivo de sus condiciones, dando paso en este sentido a una perspectiva más correcta del problema y de las complejidades propias de las instituciones que las encarnan. Incluso en la perspectiva de una más adecuada consideración de la justicia y de la igualdad, la concentración de los efectos adversos de la distribución inequitativa, no puede darse exclusivamente en los recursos pues requiere una mirada que asuma la complejidad en la que cada institución está inmersa y en la que de una u otra manera discurre su quehacer institucional.

²⁴ De hecho, como puede verse en la primera parte del texto, así en efecto lo entiende el Ministerio de Educación en sus propias palabras. Lo que explica que se citará en extenso su comprensión completa del esquema de financiamiento.

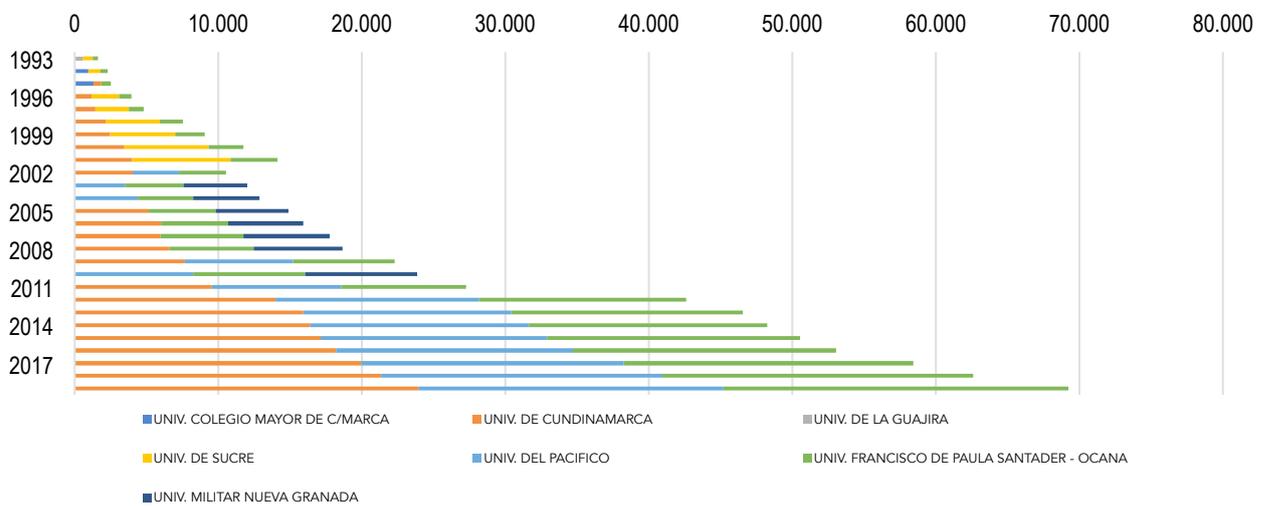
3.2.2.2 Las marcas del castigo. Otros datos sobre el esquema de financiamiento

Hasta aquí se ha acusado al sistema de financiamiento de la educación superior de ineficiente e inequitativo. Además, se ha dicho que cuando se trata de encontrar las causas que justifiquen esto simplemente no existen. En efecto, si se hace una revisión de las normas anteriores a la Ley 30 de 1992, tanto la Ley 65 de 1963 como los decretos 80 y 82 de 1980 y 728 de 1982 mantuvieron el modelo de financiamiento existente reglamentándolo apenas, sin analizar sus causas y tampoco sus consecuencias.

Así, entonces, del total del presupuesto asignado a las universidades públicas, tres universidades —Nacional, Antioquia y Valle— concentran un porcentaje cercano al 42 % del total de las transferencias, mientras que el resto de universidades deben repartirse el porcentaje restante, sin que incluso en este segmento los criterios de distribución sean completamente claros y orientados al aumento de la calidad y a cerrar las brechas existentes entre las distintas IES.

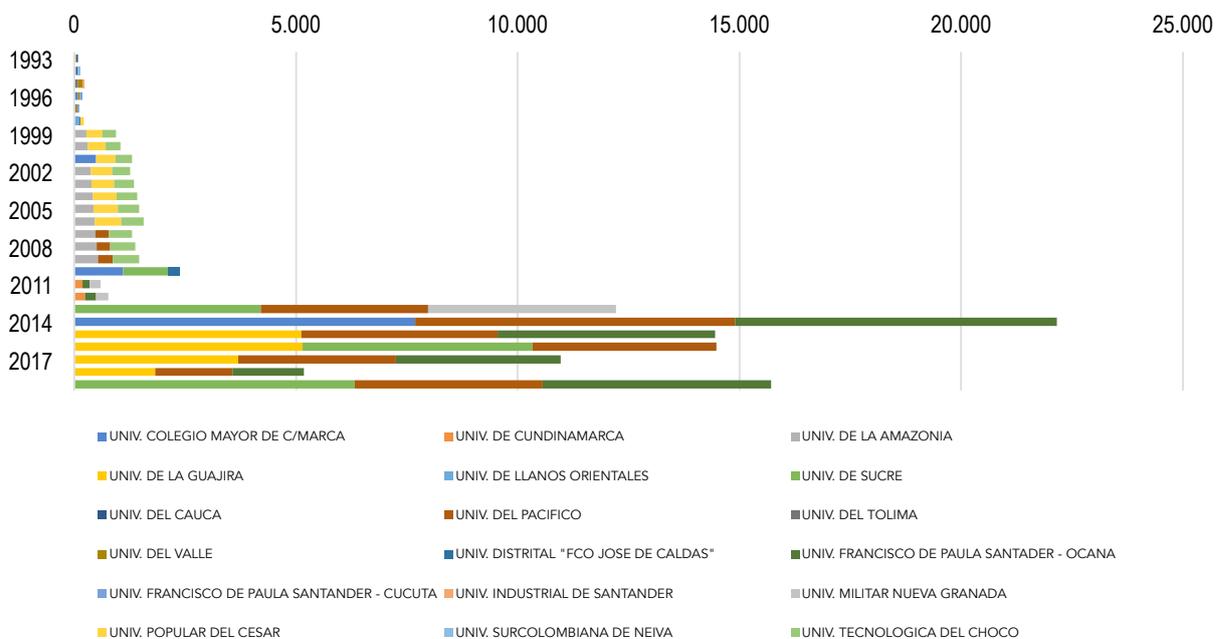
En el mismo sentido, es posible evidenciar que de forma repetitiva desde 1993 hasta 2019, las universidades de la Gráfica 1 presentan las menores transferencias para funcionamiento. La misma tendencia se presenta en las transferencias de inversión realizadas a las universidades en la Gráfica 2.

Gráfica 1. Universidades con la menor transferencia en funcionamiento (en millones de pesos corrientes)



Fuente: MEN. Respuesta a Derecho de Petición, 25 de septiembre de 2020. Ministerio de Educación Nacional, Rad. 2020- ER- 184454.

Gráfica 2. Universidades con la menor transferencia en inversión (en millones de pesos corrientes)



Fuente: MEN. Respuesta a Derecho de Petición, 25 de septiembre de 2020. Ministerio de Educación Nacional, Rad. 2020- ER- 184454.

Es importante mencionar, que hasta 2014 en conjunto con las universidades de educación superior, el MEN cambió el modelo de indicadores de gestión debido a que "...se trataba de una construcción técnicamente robusta, los resultados recientes que arrojaba el modelo no permitían evidenciar diferencias significativas entre las universidades para los componentes de formación, extensión y bienestar"²⁵ y por tanto desde 2015 se construye el índice sintético del progreso de las IES, el cual evalúa tres dimensiones a) calidad, b) logro, c) acceso y permanencia.

En este sentido, los datos permiten visualizar que la menor transferencia de recursos se realiza a las mismas universidades tanto para financiamiento como inversión, y por tanto la metodología que se está aplicando no permite una mejora en los indicadores de gestión de esas IES, por lo que su índice sintético sigue siendo bajo y no pueden cerrar la brecha con aquellas universidades que se encuentran mejor en las dimensiones evaluadas.²⁶ Por otra parte, cuando se comparan los datos de acreditación de las universidades públicas y se las compara con el índice de asignación de recursos, se encuentra que, según datos suministrados por el Ministerio de Educación, sólo 18 de las 32 universidades públicas se encuentran acreditadas y que las que no lo están coinciden con aquellas que reciben menores recursos, como lo muestra el Anexo 10.6.

A una conclusión similar llega el Informe del Sistema Universitario Estatal (2012) que en uno de sus apartes dice lo siguiente:

Al respecto la OCDE en el informe Education in Colombia 2016 y traducido por el MEN como Revisión de políticas nacionales de educación, La educación en Colombia 2016, plantea que "El obstáculo principal para la asignación efectiva de recursos en Colombia sigue siendo el sistema obsoleto, inequitativo e ineficiente de distribución de

²⁵ Propuesta metodológica para la distribución de recursos artículo 87 de la ley 30 de 1992.

²⁶ Análisis aportado por Jaime Sebastián Lobo Tovar – miembro del Grupo de Investigación "La Educación al Derecho" del IDEP

los recursos oficiales nacionales a las instituciones de educación superior establecido en la Ley 30 de 1992. Esto ha ocasionado grandes disparidades entre las asignaciones a las universidades públicas y aquellas a las instituciones universitarias, tecnológicas y técnicas profesionales, así como otras disparidades dentro de estos grupos.”

Por lo anterior, la solicitud de las Universidades Estatales al Gobierno Nacional, es que la reforma a la Ley de Educación Superior contenga además de una fórmula que reconozca el incremento real de sus costos para calcular las transferencias, la actualización de las bases presupuestales a partir de la evolución y la complejidad de cada institución.

3.3 El levantamiento del castigo. Diálogo, recursos y voluntad política

“La idea intuitiva de una vida acorde con la dignidad humana ya sugiere algo así: las personas no sólo tienen derecho a la vida: sino a una vida compatible con la dignidad humana, y este derecho significa que los bienes relevantes deben estar disponibles en un nivel suficiente.”
(Las fronteras de la justicia-Martha Nussbaum)

El anacronismo de la Ley 30 parece ser el diagnóstico general respecto de la financiación de las universidades públicas. Este anacronismo se expresa en varios problemas, por mencionar solo los más importantes: 1) los presupuestos de las universidades no reflejan su situación real; 2) la metodología utilizada en el análisis a la información contable de las universidades no siempre es apropiada; 3) una

errónea percepción institucional de las universidades públicas como un efecto no querido de la Ley 30 de 1992; 4) los aportes de la Nación fraccionados no cubren los costos reales en el tiempo de la educación, y 5) gran parte de los recursos incluidos bajo la cuenta de educación superior no son administrados por las universidades (SUE, 2012).

Sumados a estos efectos directos de la Ley 30 de 1992, existen otros factores como decisiones legales y jurisprudenciales que, en aras de garantizar derechos fundamentales, terminan por afectar negativamente los presupuestos de las universidades públicas (SUE, 2012), sin que se reconozcan dichos impactos por parte del Gobierno; además de los costos derivados de la acreditación docente, las necesidades de infraestructura y de plataformas tecnológicas.

Este nuevo modelo normativo puede partir de principios que ya han sido formulados como propuestas de reforma que contribuyan a la creación de un nuevo modelo financiero que garantice su sostenibilidad. Progresividad, permanencia de los recursos, crecimiento de los recursos, costos compartidos, heterogeneidad, coherencia con las metas de desarrollo, cobertura, permanencia, calidad, pertinencia y desempeño institucional, transparencia y rendición de cuentas responsable y adecuada son los principios que constituyen el punto de partida según el Consejo Nacional de Educación Superior (Cesu, 2014).

En conclusión, si bien es cierto que previo a la crisis actual el sistema educativo ya experimentaba una crisis profunda, esta coyuntura puede ser una oportunidad para incluir cambios significativos que produzcan impactos de corto, mediano y largo plazo en la educación, con miras a lograr mejor calidad, más inclusión y un adecuado *cultivo de la humanidad* (Nussbaum, 2005). Esta propuesta se basa en la idea de que la educación juega un papel fundamental no solo en el diagnóstico de los males e insuficiencias de los sistemas de gobierno, sino en la búsqueda de soluciones que permitan su superación.

En este sentido, parece obvio suponer que se requiere el aprendizaje de un cierto tipo de competencias y de habilidades técnicas y tecnológicas necesarias para responder a los desafíos más urgentes que la expansión de las sociedades impone. Pero no solo esto, también parece ser necesario entender los problemas que deben enfrentarse en el proceso de transformación de los estudiantes en ciudadanos para la democracia. Personas capaces de reflexionar y discutir sobre la dificultad de

conservar instituciones basadas en el respeto y en la protección igualitaria de la ley, capaces de resistir las tentaciones fáciles de la violencia grupal o de los sistemas de jerarquía, de la estigmatización y menosprecio de las minorías y del recelo y denigración de los extranjeros (Nussbaum, 2011). Esta es la educación que se requiere y para la que se deben encontrar formas adecuadas de financiamiento.

Excursión sobre la Agencia Distrital para la Educación Superior

“– Me han encargado comunicarle –dijo Mr. Jagers–, que está destinado a poseer una bonita fortuna. Además, el actual propietario de ésta desea que abandone de inmediato este lugar y la esfera social en que vive, para ser educado como un caballero; en una palabra, como un joven de gran porvenir” (Grandes esperanzas, Charles Dickens).

El plan de Gobierno del Distrito planeó la creación de una nueva institución con miras a permitir que más jóvenes de los colegios públicos de la ciudad, accedan y permanezcan en la educación superior, como una apuesta por la movilidad social y la igualdad. No obstante, este fin compartido su realización no es simple y pasa por debates complejos sobre el mejor modo de llevarlo a cabo. Este documento es uno más en ese diálogo ciudadano. Parte de lo que ya existe y del modo en que funciona –el presente–, para dar una mirada crítica al proyecto de Agencia – presente subjuntivo– para recalcar en la idea del financiamiento y un nuevo esquema de este a través de esta entidad –futuro deseable–, como la mejor manera de llevar a cabo el fin compartido.

Ahora bien, este estado de cosas de la financiación de la educación superior lleva varios años. La financiación de la oferta y de la demanda ha estado sometida de forma recurrente a los mismos problemas durante muchos años. En el caso de la oferta, a una escasez producto de la cicatería pública y de un odio a la igualdad con varias razones de fondo, que mantiene a las IES públicas en un persistente estado de riesgo de ser definitivamente cerradas (Ranciere, 2006). En el caso de la demanda, el problema es similar. Créditos con exigencias incumplibles, costos impagables y en último acceso restringido. La movilidad social en ambos casos es precaria y los resultados generalmente pobres. Este estado de cosas es lo contrario

a la fugacidad; el tiempo por el que se ha mantenido es una eternidad y permite afirmar que en relación con este sistema es posible emitir una condena.

Parece entonces razonable cambiarlo por otro, tanto como sea posible. La Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología puede ser un proyecto en ese sentido. Esta Agencia conforme el artículo 132 del Acuerdo 761 de 2020 tiene el objetivo de:

Fortalecer, promover, financiar y propiciar oferta educativa del nivel superior, privilegiando la educación superior pública a través de las Instituciones de Educación Superior Pública, desde la educación media a la técnica, tecnológica y universitaria, en todas las modalidades, de articular la oferta educativa con la demanda laboral del sector privado, el sector público y las organizaciones sociales y culturales de la ciudad, así como de la promoción de la ciencia y la tecnología y la promoción de proyectos de investigación científica de grupos de investigación reconocidos por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación en el Distrito Capital.

Tiene por tanto dos funciones básicas: (a) financiar la educación superior y (b) promover la ciencia, la tecnología y los proyectos de investigación científica.

La segunda de las funciones básicas de la Agencia parece más pacífica. Los documentos que se han ocupado de la planificación de esta entidad, coinciden en la idea de la promoción de esta función y en la forma en que puede resultar mejor para la ciudad. No es en todo caso el tema de este documento. Por el contrario, la financiación de la educación superior es más controvertida.

El *Estudio demostrativo para la creación de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología* de la Secretaría de Educación del Distrito (en adelante *El Estudio*), considera que el modelo de financiamiento de la educación

superior en Bogotá debe mantenerse bajo el esquema en el que ha venido operando, pese a los efectos negativos a largo plazo que produce. Así, en la intención de justificar un modelo de financiamiento distinto para los estudiantes de secundaria que acceden a créditos bajo el modelo de los fondos distritales – administrados por el ICETEX-, el Estudio contiene un análisis de la progresión de la deuda de cada estudiante y los efectos, en algunos casos devastadores, que ésta tiene sobre el desarrollo particular de cada persona y la movilidad social a largo plazo.

Las razones que ofrece para optar por el mantenimiento de este esquema son controversiales también. Afirma, que el Acuerdo 761 de 2020 excluyó la posibilidad de que la Agencia realice actividades comerciales e industriales, como operaciones crediticias, pues estas funciones ya están asignadas al ICETEX de acuerdo con la Ley 1002 de 2005.

Puede afirmarse que esta conclusión es cuando menos poco clara. De la lectura del artículo 132 no se deriva, ni *en un sentido lógico*, ni desde una interpretación muy abierta, la conclusión a la que llega ese texto. El artículo 69 de la Constitución establece para el Estado el deber de formular políticas de financiamiento de la educación superior, pero no prescribe un modo específico de hacerlo y tampoco excluye alguno. De hecho, el financiamiento de la demanda a través del otorgamiento de créditos directos a los estudiantes es una forma común de promover este fin. No lo hace sólo el ICETEX; entidades financieras privadas lo hacen también como parte del tráfico normal de sus negocios, compitiendo en el mercado con esta entidad pública. Pero además, si es cierto que sólo el ICETEX puede cumplir con la función de financiamiento de la educación superior a través de operaciones de crédito directo o de entrega de subsidios a los estudiantes, no es claro –prima facie– cómo o por qué uno de los 5 fondos del Distrito constituido para este fin, no es administrado por esta entidad.

Ahora bien, es posible que en un análisis de fondo del marco normativo que regula el financiamiento de la demanda de educación superior, se llegue a la conclusión de que no es posible que ninguna entidad distinta al ICETEX otorgue subsidios directos a los estudiantes o créditos de estudio. Incluso en esta hipótesis, mantener el actual esquema es poco razonable. Es el eterno retorno pero no en *la dimensión*

del peso, es el horror, el día de la marmota en su peor versión, es un error del juicio insistir en la aparente solución de un problema que es un problema en sí mismo.

Si el fin de la promoción de la educación superior es el progresivo mejoramiento de la calidad de vida a través de la movilidad social y ninguno de estos fines se cumple, justamente –cuando menos en parte– por una de las formas en que se financia la educación, entonces es necesario cambiar esta forma por otra. Incluso en un documento de la Contraloría de Bogotá de 2016, citado en *El Estudio*, se refiere la ineficacia del esquema actual de financiamiento de la educación superior en el Distrito y apela de hecho a modos distintos que pueden ser empleados para lograr mejores resultados.

Una revisión simple de los recursos que se invierten para financiar la demanda de educación superior en Bogotá muestra que los resultados son precarios. Se financian pocos estudiantes con muchos recursos. La Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología parece ser el resultado institucional del mismo diagnóstico. Si esto es así, es entonces necesario que el derecho a la educación de las niñas y los niños de los colegios públicos de Bogotá sea tomado en serio (Dworkin, 1984), y por tanto, se adopten esquemas de financiamiento que permitan los fines que la Constitución previó para la educación. Es indispensable que Bogotá recupere la administración de los fondos constituidos para este fin y los invierta en esquemas que promuevan de forma progresiva el acceso, la formación continua, el mantenimiento y la culminación de los estudios de educación superior de todas las personas que se gradúan de los colegios distritales y quieran seguir estudiando.

De lo que se trata es del uso de la imaginación con miras al mejoramiento, a corto, mediano y largo plazo, de la calidad de vida de quienes serán el futuro de la ciudad y que merecen algo mejor que la continuación indefinida del presente. Si se da por sentado que los esquemas de financiamiento de la demanda que existen hoy –el presente– son el único modo de realización de esta aspiración, de este deber, de este derecho, es posible que pueda calificarse cínicamente de utópica la creación de una Agencia para la Educación Superior.

Si por el contrario, se asume que lo que hay es sólo una imagen que puede ser tenida sólo como referencia –otras instituciones con fines y estructuras similares– y que puede ser cambiada por una mejor, que llene de sentido los fines que la

Constitución previó para la educación superior, entonces es posible abrir las ventanas de la imaginación y asumir que esta Agencia puede ser la encarnación de este nuevo pacto social, la alternativa entre que sólo ocurra siempre lo inevitable y que venga por fin el tercer tiempo de la tercera persona del plural, entre que sólo sea posible lo necesario y que sea posible que ocurra la imaginación y la libertad y el amor, entre la historia de los horrores de siempre y la de los sueños por contar; para que entonces, ya no sea exigible sólo ser personas de bien, sino además ciudadanas y ciudadanos buenos, capaces de futuro y de felicidad.

La educación juega un papel fundamental, no sólo en el diagnóstico de los males e insuficiencias de los sistemas de gobierno, sino en la búsqueda de soluciones que permitan su superación. En este sentido parece obvio suponer que se requiere el aprendizaje de un cierto tipo de competencias y de habilidades técnicas y tecnológicas necesarias para responder a los desafíos más urgentes que la expansión de las sociedades impone (Nussbaum, 2011).

Pero si lo que se quiere, no es solamente el aumento de la capacidad técnica y la obtención de renta en el mercado global, sino además, la expansión de las competencias necesarias para transformar a los estudiantes en ciudadanos aptos para la democracia, capaces de combatir el narcisismo y la codicia, capaces de ver a los otros como seres en sí mismos dignos de respeto y de reconocimiento, de compasión y de simpatía, capaces de superar el miedo y la desconfianza, dispuestos al diálogo fundado en la razón (Nussbaum, 2011); entonces, la educación que se busca y que se quiere, es una que propenda por el cultivo de la humanidad y que construya la textura emocional que la democracia necesita (Nussbaum, 2005).



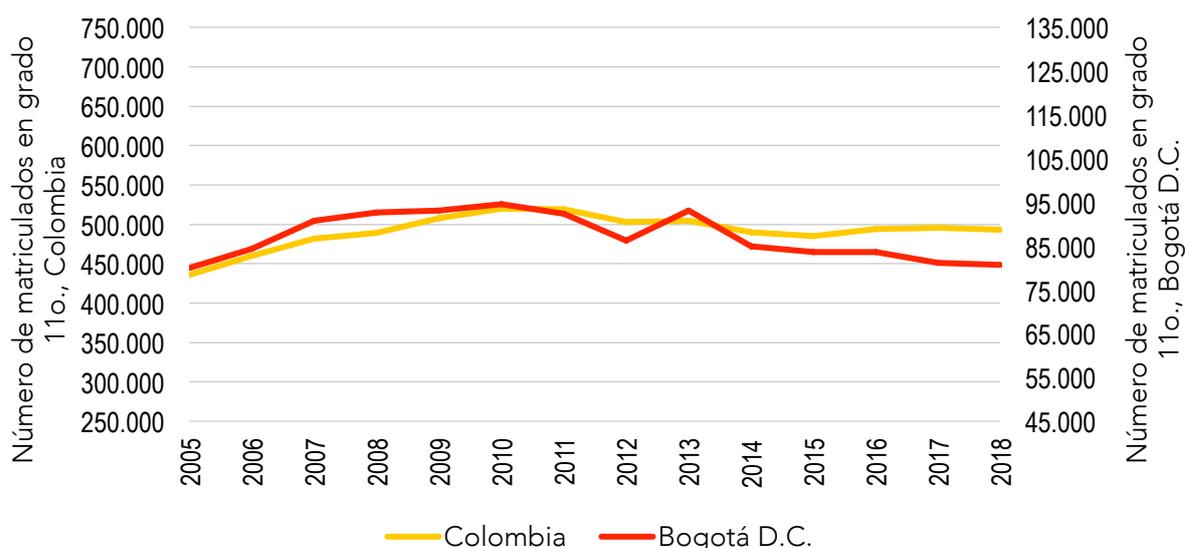
4 ESTADO DEL ARTE: ESTADÍSTICAS DE ACCESO, PERMANENCIA Y GRADUACIÓN

Año a año en Colombia, aproximadamente 491.000 estudiantes culminan sus estudios de educación media en establecimientos oficiales y privados y el 17% lo hace en establecimientos ubicados en Bogotá. Esta población debe decidir entre estudiar, bien sea un programa de educación superior o de educación para el trabajo y desarrollo humano; trabajar; o estudiar y trabajar simultáneamente. Sin embargo, esta decisión está sujeta a múltiples factores, como las preferencias de los individuos (preferencia por estudiar o trabajar), los retornos de la educación (en el mediano y largo plazo, los ingresos económicos de trabajar superan los de estudiar o viceversa) y las restricciones presupuestales que se convierten en fuertes barreras al ingreso (trabajar se convierte en la única opción), entre otros. En particular, las restricciones presupuestales son uno de los grandes retos de política educativa, para garantizar el derecho a la educación y brindar igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos.

4.1 Demanda potencial

De acuerdo con la Gráfica 3, entre el 2005 y el 2010, la matrícula en grado 11° presenta una tendencia creciente, aumentando a una tasa promedio anual del 3,5% en Bogotá y del 3,6% en el agregado nacional. En el año 2010 se alcanzó el registro más alto. Sin embargo, a partir del 2010 y hasta el 2018, el comportamiento cambia en las agregaciones analizadas. Por un lado, la matrícula a 2018 en Bogotá D.C. en grado 11° disminuyó en 14 mil estudiantes, aproximadamente. Por otro lado, en Colombia la contracción fue de alrededor de 27 mil estudiantes; es decir, la mitad de ese cambio fue debido a las dinámicas en Bogotá D.C.

Gráfica 3. Número de estudiantes matriculados en grado 11° en Colombia y Bogotá D.C., 2005 - 2018.



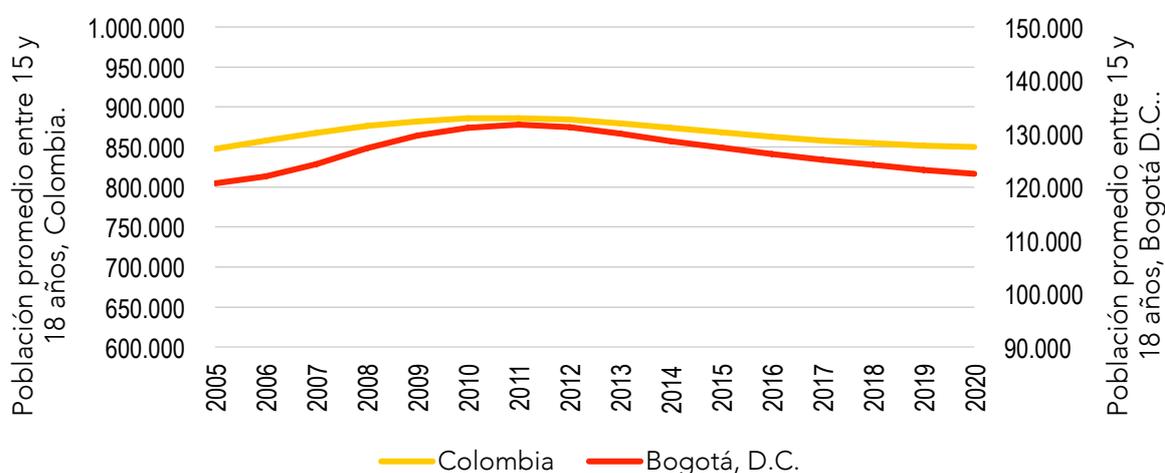
Fuente: MEN, SIMAT. Cálculos propios.

Una explicación a este fenómeno corresponde a los cambios en las dinámicas demográficas del país y de Bogotá. A partir de las proyecciones poblacionales desarrolladas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE)²⁷, se encuentra que la población de Colombia y la de Bogotá D.C. en edad de cursar el grado 11°, esto es entre 15 y 18 años²⁸, empieza a disminuir desde el año 2012. Cabe mencionar que la caída es más pronunciada en Bogotá D.C.

²⁷ Proyecciones realizadas a partir del Censo 2005.

²⁸ En promedio, el 95% de los matriculados en grado 11°. entre el 2015 y el 2018 tenían entre los 15 y los 18 años de edad.

Gráfica 4. Población en edad de cursar grado 11° en Colombia y Bogotá D.C., 2005 (2020).



Fuente: DANE, Proyecciones población (Censo 2005 y MEN, SIMAT). Cálculos propios.

Nota: El cálculo de la población en edad de cursar grado 11, se hizo a partir del promedio de la población entre 15 y 18 años, ponderado por la distribución promedio de la edad registrada en SIMAT entre 2015 y 2018.

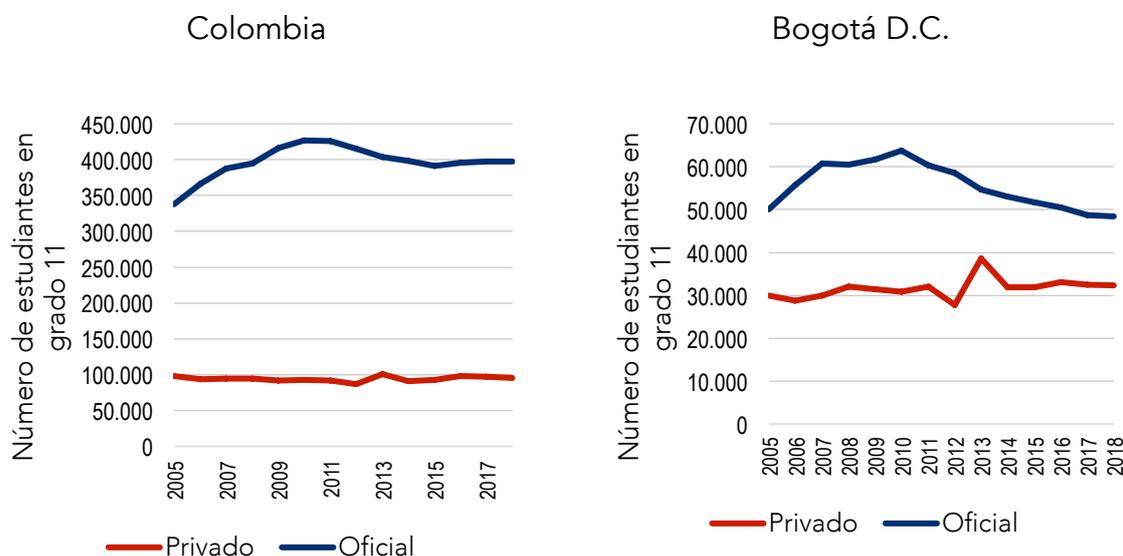
Si bien la estructura demográfica de la sociedad ha cambiado en la última década, esto no explica en su totalidad la caída en la matrícula. Como se observa en la Gráfica 4, la población en edad de cursar grado 11° cae desde el 2012 a una tasa promedio anual de 0,8% en Bogotá y de 0,5% en Colombia; pero, la matrícula viene cayendo desde el 2011 a una tasa promedio anual de 1,9% en Bogotá y de 0,6% en Colombia.

Otra posible explicación es que los individuos no tienen incentivos para estudiar, no ingresan al último grado de la educación media, y esto se reflejaría en el acceso a la educación superior. No obstante, alrededor del 76,3% de los estudiantes colombianos aspiran a ingresar y completar la educación superior (OCDE, 2017). La hipótesis principal es que las restricciones presupuestales imposibilitan a los estudiantes a ingresar a programas de pregrado, en especial, porque la mayoría de los estudiantes de grado 11°, quienes son la “demanda potencial” de la educación superior, cuentan con bajo nivel socioeconómico.

Para tener una idea de cuál es la población con mayor vulnerabilidad y que tiene menor nivel socioeconómico, se parte de la responsabilidad del Estado para promover el acceso a la educación. Para ello, se debe considerar que los establecimientos tienen naturaleza oficial o privada. En el primer caso, el Estado es el encargado de proveer la infraestructura y la planta docente para la prestación del servicio educativo. En el 2018, el 79% de los estudiantes de grado 11° asistía a establecimientos oficiales en el agregado nacional; mientras que, en Bogotá, el porcentaje de estudiantes de este mismo grado matriculados en establecimientos del distrito era del 57%. Además, está el sector de la matrícula. La matrícula oficial corresponde a la matrícula que es garantizada por el Estado, ya sea en establecimientos de naturaleza oficial o en establecimientos de naturaleza privada, esto se conoce como matrícula contratada; mientras que, la matrícula privada es la que se cubre con recursos propios de las familias o los estudiantes. A nivel nacional, entre el 2005 y el 2018, en promedio, el 78% de la matrícula de grado 11° es oficial; en Bogotá D.C., este porcentaje corresponde al 64%, en promedio²⁹. Lo anterior indica que por lo menos 6 de cada 10 estudiantes del distrito y 8 de cada 10 a nivel nacional dependen del Estado para recibir el servicio educativo y no de sus recursos propios.

²⁹ La matrícula oficial contiene la matrícula ofrecida por instituciones educativas oficiales y la matrícula contratada.

Gráfica 5. Matrícula de grado 11° en Colombia y en Bogotá D.C., 2005 - 2018.



Fuente: MEN, SIMAT. Cálculos propios.

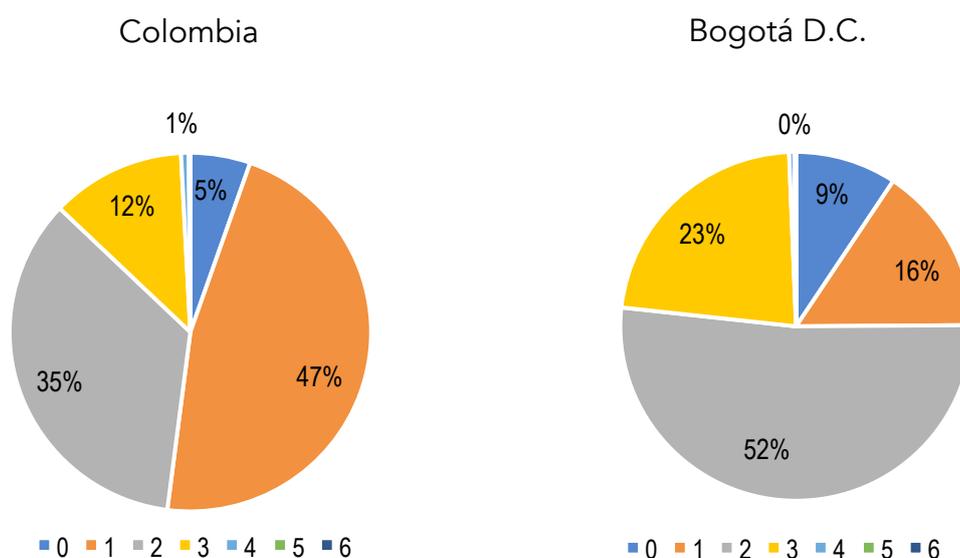
De acuerdo con la Gráfica 5, la matrícula de grado 11° oficial en 2018, en la que el Estado asume el acceso a la educación, bien sea en establecimientos públicos o privados (matrícula contratada), ascendió a los 397.985 estudiantes en Colombia, 81% del total, y a 48.366 estudiantes en Bogotá, 60% del total. Esta población cuenta con características socioeconómicas particulares. Como se observa en la Gráfica 6, en 2018, la mayoría de esta matrícula a nivel nacional vivía en inmuebles de estrato 1 (47%) y estrato 2 (35%); mientras que, en Bogotá D.C., la mayoría se concentraba en los estratos 2 y 3 (52% y 23%, respectivamente)³⁰. Aquellos usuarios que residen en inmuebles clasificados en estratos bajos son quienes cuentan con menos recursos, por tanto, se podría decir que, en promedio, la población en el agregado nacional se podría enfrentar a mayores restricciones para ingresar a la educación superior, en comparación con sus pares de Bogotá D.C.

Vale la pena mencionar que la distribución según el estrato socioeconómico de los inmuebles en el que residen los estudiantes de grado 11° ha cambiado en el tiempo.

³⁰ La estratificación socioeconómica es una clasificación en de los inmuebles residenciales que deben recibir servicios públicos. (DANE, 2020a)

po, en el agregado nacional se ha desplazado hacia el estrato 1 y en el de Bogotá hacia el estrato 2, en ambos casos hacia la cola inferior.

Gráfica 6. Porcentaje de matrícula oficial de grado 11° según estrato socioeconómico en Bogotá D.C. y en Colombia, 2018.



Fuente: MEN, SIMAT. Cálculos propios.

Otro factor que refleja las condiciones socioeconómicas de la población es el hecho de que el estudiante trabaje mientras estudia. Esta información se obtiene de las respuestas al cuestionario de contexto aplicado en el examen Saber 11. En promedio, entre el 2010 y el 2019, el 9% de los estudiantes colombianos de establecimientos oficiales que presentó el examen trabajaba al momento de responder el cuestionario. En Bogotá D.C., este porcentaje promedio era 2 puntos porcentuales (p.p.) superior al nacional. Esto es relevante porque quienes trabajan probablemente vienen de contextos más desfavorables y en consecuencia pueden tener menores oportunidades de ingresar a la educación superior.

Lo anterior esboza a grandes rasgos que gran parte de la población difícilmente cuenta con recursos propios para continuar sus estudios en educación terciaria. Sin embargo, aquellos que deseen estudiar algún programa de pregrado tienen otras

opciones para financiar su educación, esto es, por medio de créditos o becas, o ingresando a IES del sector oficial.

Para atender a la demanda potencial, el sistema educativo de la educación superior ofrece una amplia gama de posibilidades; es decir, amplia oferta de IES y también de programas académicos, los cuales tienen alta heterogeneidad en términos de calidad, criterios de admisión, valores de matrícula, entre otros.

4.2 Oferta de IES y de programas académicos

4.2.1 Instituciones de Educación Superior

Las Instituciones de Educación Superior (IES) son las entidades que cuentan con la facultad de prestar el servicio de la educación superior. Actualmente, en Colombia existen activas 299 IES principales en el país y 27 de estas cuentan con al menos una seccional (MEN, 2020). En conjunto, de acuerdo con las cifras disponibles en SNIES (2020), entre IES principales y seccionales hay 360 IES activas. Hay presencia institucional en 29 departamentos del país, a excepción de Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada. Por otro lado, de los 1.122 municipios en los que se divide el territorio colombiano, solo en el 7% hay presencia de IES. Principalmente, esta oferta se encuentra en la ciudad de Bogotá que es domicilio de 122 IES de las 360, es decir, 1 de cada 3 IES del país está ubicada en el distrito capital (34%).

Las IES se clasifican según su origen o sector: oficial o privado. De acuerdo con SNIES (2020), en Colombia, el 67,5% del total de IES son del sector privado. En Bogotá, de las 122 IES que están activas, 101 pertenecen al sector privado y 21 al sector oficial; es decir, por cada IES del sector oficial, hay aproximadamente 5 del sector privado. Esto da cuenta de la financiación a la oferta, y de que gran parte de la prestación del servicio está en manos de particulares.

Por otro lado, las IES emprenden voluntariamente un proceso para acreditar, ante el Estado y la sociedad, que tienen la capacidad de sostener en el mediano y largo plazo su proyecto institucional y educativo con altos estándares de calidad (Ministerio de Educación Nacional, 2020a). A finales de 2020, 87 IES del país cuentan con esta acreditación, que corresponde al 24% del total de IES. En Bogotá, solo el 20% de las IES allí ubicadas cuentan con acreditación de alta calidad (SNIES, 2020). Ca-

be resaltar que, tanto en Bogotá como en el agregado nacional, ninguna de las instituciones técnicas profesionales tiene esta acreditación.

De igual manera, las IES se clasifican según el carácter académico y este define la competencia de las IES respecto a los programas que pueden ofrecer en cada nivel académico³¹. Por ejemplo, las universidades, así como algunas instituciones universitarias o escuelas tecnológicas que cumplan con disposiciones de la Ley 30 de 1992, son IES que están en plena facultad de ofrecer todos los niveles de formación, desde un programa técnico profesional, hasta un doctorado. Según este carácter, en Colombia hay 29 instituciones técnicas profesionales, 53 instituciones tecnológicas, 139 instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y 139 universidades; mientras que, en Bogotá hay 13 instituciones técnicas profesionales, 18 instituciones tecnológicas, 61 instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y 30 universidades (ver tabla 2).

Tabla 2. Número de IES según carácter y sector. Bogotá vs. Colombia.

Carácter académico	Bogotá D.C.			Colombia		
	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado	Total
Institución Técnica Profesional		13	13	9	20	29
Institución Tecnológica	2	16	18	17	36	53
Institución Universitaria/Escuela Tecnológica	13	48	61	33	106	139
Universidad	6	24	30	58	81	139
Total	21	101	122	117	243	360

Fuente: MEN, SNIES. Fecha de consulta: 11 de noviembre de 2020.

³¹ Las instituciones técnicas profesionales y las instituciones tecnológicas pueden ofrecer y desarrollar programas académicos hasta el nivel profesional (universitario), en unas áreas del conocimiento determinadas en la Ley 749 de 2002. Las Instituciones Universitarias y Escuelas Tecnológicas también podrán ofrecer programas de maestría y doctorado, si cumplen con lo dispuesto en la Ley 30 de 1992. Estas pueden ofrecer programas de formación para el trabajo (ETDH) de acuerdo con lo especificado en el decreto 1075 de 2015.

4.2.2 Programas académicos de pregrado

En relación con la oferta a 2020 de programas académicos de pregrado, en el SNIES (2020) se encuentran activos un total de 7.043 programas de pregrado en Colombia (59% ofrecidos por IES privadas vs. 41% por IES oficiales). En todos los departamentos del país se ofrece por lo menos un programa académico de pregrado y hay presencia en el 14% de los municipios del país (155 de los 1.122)³²; aunque, la oferta de programas se concentra principalmente en Bogotá D.C. con 1.854 programas ofrecidos (83% ofrecidos por IES privadas vs. 17% por IES oficiales).

En pregrado, los programas apuntan a tres niveles de formación: técnica profesional, tecnológica y universitaria. Teniendo en cuenta lo anterior y de acuerdo con la Tabla 3, a nivel nacional, el 61,5% de los programas son de formación universitaria, el 29% de formación tecnológica y el 9,5% de formación técnica profesional. El panorama cambia un poco en Bogotá D.C., puesto que, en comparación con el agregado nacional, se ofrece un menor porcentaje de programas tecnológicos (21,3%) y un mayor porcentaje en programas de formación universitaria (65,3%) y técnica profesional (13,4%).

Tabla 3. Número de programas según nivel de formación y sector de las IES. Bogotá vs. Colombia.

Nivel de formación	Bogotá D.C.			Colombia		
	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado	Total
Técnica profesional	23	226	249	208	462	670
Tecnológica	105	290	395	1.251	790	2.041
Universitaria	179	1.031	1.210	1.461	2.871	4.332
Total	307	1.547	1.854	2.920	4.123	7.043

Fuente: MEN, SNIES. Fecha de consulta: 11 de noviembre de 2020.

³² Vale la pena hacer la diferenciación entre el municipio de domicilio de la IES y el domicilio de oferta del programa. A pesar de que no hay presencia de IES principales o seccionales en algunos municipios, aun así, se pueden ofrecer programas académicos. Por ejemplo, el SENA tiene su sede principal en Bogotá y 5 seccionales ubicadas en Cali, Medellín, Mosquera, Armenia y Buga; sin embargo, tiene oferta de programas académicos en 75 municipios del país.

Además de desarrollar diferentes competencias e impartir diferentes conocimientos (Ministerio de Educación Nacional, 2020b), cada nivel de formación tiene una duración diferente. Para el caso de los programas de periodicidad semestral, en promedio, un programa de formación técnica profesional dura 4 semestres, uno de formación tecnológica dura 6 semestres, y uno de formación universitaria dura 9 semestres. Del mismo modo, esto se ve reflejado en el costo de matrícula para los estudiantes nuevos. La tabla 4 indica el costo promedio de la matrícula para estudiantes nuevos reportado por las IES, oficiales y privadas, en el año 2020 en toda Colombia y en particular en Bogotá D.C. Se encuentra que los programas de pregrado ofrecidos en Bogotá son en promedio más costosos, en comparación con los programas a nivel nacional.

Tabla 4. Costo de matrícula para estudiantes nuevos por nivel de formación en Colombia y Bogotá.

Agregación	Nivel de formación	Costo matrícula estudiantes nuevos		
		P10	P50	P90
Colombia	Técnica profesional	\$781.200	\$1.805.087	\$3.200.000
	Tecnológica	\$438.902	\$1.906.200	\$3.049.393
	Universitaria	\$482.491	\$3.261.000	\$7.909.080
Bogotá D.C.	Técnica profesional	\$1.531.188	\$2.086.916	\$3.510.400
	Tecnológica	\$1.242.174	\$2.563.000	\$3.523.270
	Universitaria	\$2.260.900	\$4.506.420	\$10.336.660

Fuente: MEN, SNIES. Fecha de consulta: 11 de noviembre de 2020.

Nota: Este análisis se hizo con respecto a los programas de pregrado activos con periodicidad semestral (n=5.963), que tienen relacionado el costo de la matrícula en el SNIES (n=4.962). El rango entre el percentil 10 (90 da una idea de la dispersión en los datos, y no tiene en cuenta los valores atípicos).

El MEN otorga reconocimiento a los programas con acreditación de alta calidad; sin embargo, no todos los programas de pregrado cuentan con este reconocimiento. Partiendo de la información oficial de SNIES del MEN, a nivel nacional, tan solo el 20% de los programas cuenta con este reconocimiento, lo que equivale a 1.402 programas; y en Bogotá D.C. este porcentaje es mayor: 24%.

Una de las características de los programas académicos corresponde a las metodologías de enseñanza, es decir, si es presencial, a distancia o virtual. Con base en lo dispuesto al Decreto 1295 de 2010, los programas con metodología “a distancia” se caracterizan por utilizar estrategias de enseñanza - aprendizaje que permiten superar las limitaciones de espacio y tiempo; mientras que, los programas con metodología “virtual”, adicionalmente, implican el uso de las redes telemáticas como entorno principal (Ministerio de Educación Nacional, 2010).

Aproximadamente, el 89,3% de los programas de pregrado son presenciales, el 6,3% son virtuales y el 4,4% restante son a distancia. Por su parte, en Bogotá también prima la modalidad presencial con el 81,8%, aunque toman mayor relevancia los programas virtuales con el 14% de la distribución (SNIES, 2020).

Finalmente, los programas académicos se clasifican, de acuerdo con SNIES (2020) en 55 Núcleos Básicos de Conocimiento (NBC) y estos a su vez en 8 Áreas de Conocimiento³³. En el agregado nacional, la oferta de programas se concentra principalmente en dos áreas de conocimiento: Ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines (30%) y Economía, administración, contaduría y afines (29%); y según el NBC, la oferta está primordialmente en programas de Administración (21%), Ingeniería de sistemas, telemática y afines (7%), Educación (7%), Contaduría pública (5%) e Ingeniería electrónica, telecomunicaciones y afines (4%). La dinámica en Bogotá D.C. es ligeramente diferente. De acuerdo con el área de conocimiento, la mayor cantidad de programas que se ofrecen son en Economía, administración, contaduría y afines (30%), seguido de Ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines (26%); aunque aquí aumenta la oferta de programas de otras áreas como Bellas artes. Según el NBC, sobresalen programas de Administración (22%), Educación (7%), Ingeniería de sistemas, telemática y afines (6%), Contaduría pública (5%) y Diseño (5%).

³³ Para conocer la clasificación de los programas académicos, consultar la página web: <https://snies.mineducacion.gov.co/consultasnies/programa>

4.3 Población atendida

4.3.1 Acceso

Antes de ingresar a la educación superior, los aspirantes deben pasar por un proceso de admisión que varía dependiendo de cada IES. En un primer momento, se llevan a cabo las inscripciones o solicitudes de ingreso, luego, las admisiones, y finalmente se hace efectivo el ingreso del estudiante con la matrícula en el primer curso.

De acuerdo con el SNIES (2020) con relación a las inscripciones, en el último año se hicieron 1,6 millones de inscripciones en el país y el 71% de estas fueron a IES oficiales; mientras que, para los programas ofrecidos en Bogotá D.C. hubo 461 mil inscripciones, 49% en IES oficiales y 51% en IES privadas. Tanto en el agregado nacional como en Bogotá, al menos el 59% son para programas de formación universitaria.

Vale la pena mencionar que no todas las inscripciones resultan en admisiones. En Colombia, la razón admisiones/inscripciones es del 52% y en Bogotá del 58%; sin embargo, dependiendo del nivel de formación y del sector de la IES, esta razón puede cambiar. A continuación, la tabla 5 contiene las diferencias encontradas en la razón admitidos por solicitudes de ingreso según esas dos variables mencionadas, que da cuenta a grandes rasgos de la heterogeneidad en los criterios y filtros de ingreso.

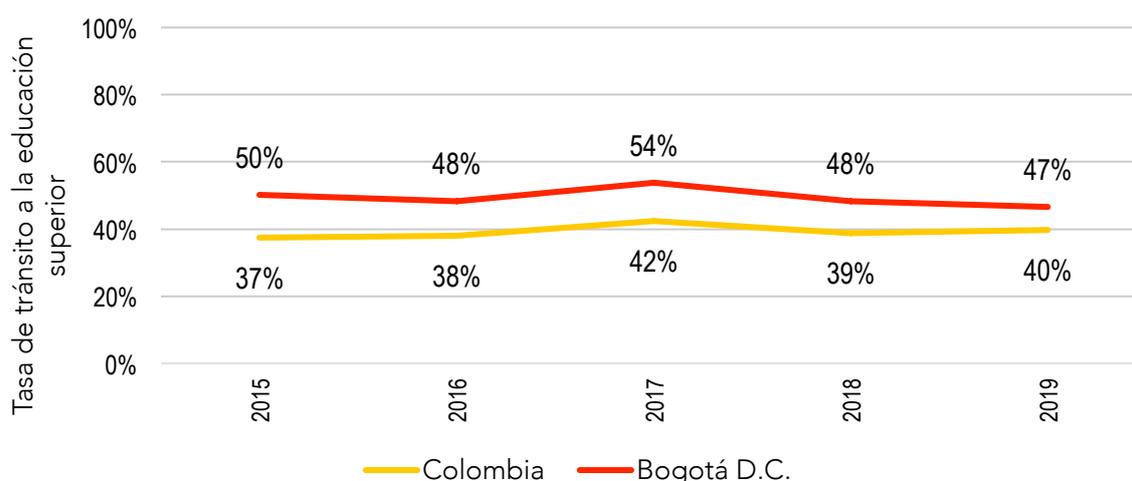
Tabla 5. Porcentaje de admitidos por número de solicitudes de ingreso, según nivel de formación y sector de la IES en Colombia y Bogotá, 2019.

Nivel de formación	Bogotá D.C.			Colombia		
	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado	Total
Técnica profesional	74%	94%	91%	87%	94%	91%
Tecnológica	30%	90%	37%	41%	91%	45%
Universitaria	40%	78%	67%	34%	82%	53%
Total	34%	80%	58%	38%	84%	52%

Fuente: MEN, SNIES. Fecha de consulta: 11 de noviembre de 2020.

De acuerdo al MEN, la tasa de tránsito inmediato a la educación superior en el año 2019 fue del 40%³⁴ y en Bogotá del 47%; tanto en el agregado nacional como en Bogotá esta tasa ha caído entre el 2017 y el 2019: 2 p.p. en Colombia y 7 p.p. en Bogotá. (Ver gráfica 7)

Gráfica 7. Tasa de tránsito inmediato a la educación superior, 2017-2019.



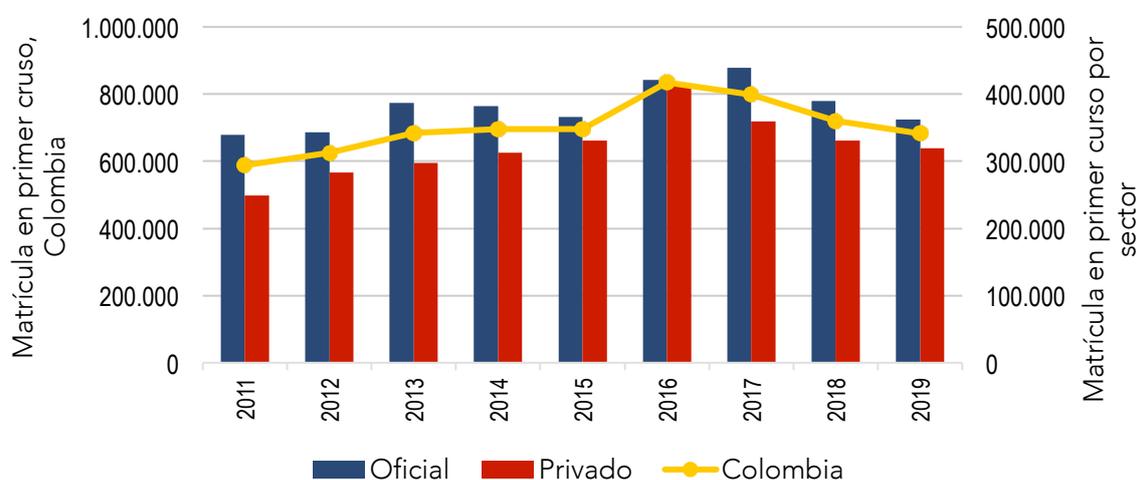
Fuente: MEN, SNIES.

4.3.1.1 Matrícula en primer curso

Los matriculados en primer curso son aquellos estudiantes que se matriculan por primera vez en un programa académico en una IES. Entre el 2011 y el 2019, cada año ingresaron aproximadamente 703 mil estudiantes a programas de pregrado en Colombia. Hasta el año 2016, la matrícula tenía una tendencia creciente y fue en ese mismo año donde se alcanzó el mayor registro de matriculados en primer curso en los últimos años: 834.658. No obstante, durante los tres años siguientes, la matrícula ha ido a la baja (ver gráfica 8). Un panorama similar se presenta en Bogotá, entre el año 2011 y el 2016, la matrícula en primer curso creció a una tasa promedio anual del 9%, alcanzando en 2016 los 291.313 estudiantes matriculados, y en adelante empezó a disminuir (ver gráfica 9). Vale la pena resaltar que la matrícula en primer curso en IES oficiales aumentó hasta el año 2017, pero empezó a caer en los dos años siguientes.

³⁴ La tasa de tránsito inmediata resulta del cruce entre los estudiantes que ingresaron a la educación superior y los graduados de grado 11° en el año inmediatamente anterior.

Gráfica 8. Matrícula en primer curso en pregrado según sector de la IES en Colombia, 2011-2019.

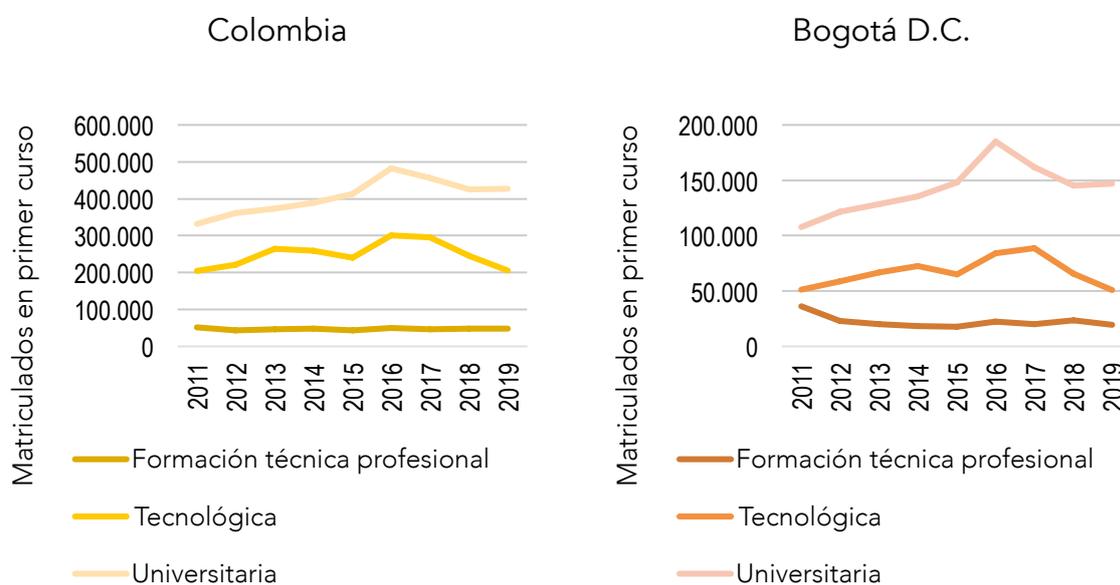


Fuente: MEN, SNIES. Fecha de consulta: 11 de noviembre de 2020.

La Gráfica 9 muestra el comportamiento de la matrícula en primer curso, según el nivel de formación, para Colombia y para Bogotá. A partir de esta gráfica, se observa que el comportamiento descrito en el párrafo anterior obedece a la dinámica presentada en los niveles de formación tecnológica y universitaria; la matrícula en primer curso en programas de formación técnica profesional no ha presentado mayores cambios, con una leve tendencia a la baja.

En el último año, la distribución de los 682.329 estudiantes matriculados en primer curso en Colombia según el nivel de formación fue la siguiente: formación técnica profesional: 7%, tecnológica: 30%, y universitaria: 63%. En Bogotá, ese año la matrícula en primer curso fue de 217.438 estudiantes. En contraste con el agregado nacional, toman mayor participación los programas universitarios (68%) y los técnicos profesionales (9%), y menor los programas de formación tecnológica (23%). (ver Tabla 5).

Gráfica 9. Matrícula en primer curso en pregrado según nivel de formación en Colombia y en Bogotá D.C., 2011-2019.



Fuente: MEN, SNIES. Fecha de consulta: 11 de noviembre de 2020.

La Tabla 6 presenta algunas de las características de los matriculados en primer curso, a saber: sexo, sector de la IES donde se ofrecen los programas, metodología y área de conocimiento del programa. En general, se observa lo siguiente: (1) según el sexo, el 49% de los matriculados en primer curso en toda Colombia son hombres y el 51% mujeres; en Bogotá, el 48% hombres y el 52% mujeres; (2) según el sector de las IES, en Colombia la mayoría de los estudiantes matriculados en primer curso pertenecen a IES oficiales (53%), mientras que en Bogotá, la mayoría pertenece a IES privadas (71%); (3) según la metodología del programa, tanto en Colombia como en Bogotá, prevalece la matrícula en programas presenciales, 78% y 69%, respectivamente; sin embargo, en Bogotá hay mayor porcentaje de matrícula en primer curso en programas virtuales: 20% en Bogotá vs. 12% en Colombia, 8 p.p. de diferencia; y (4) según el área de conocimiento, la distribución de la matrícula en primer curso es similar a nivel nacional y en Bogotá D.C., el 79% se concentra programas de Economía, administración, contaduría y afines, Ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines, y Ciencias sociales y humanas.

Tabla 6. Número de matriculados en primer curso en Colombia y Bogotá D.C. según nivel de formación y otras características, 2019

Agregación	Variable	Categoría	Técnica profesional	Tecnológica	Universitaria	Total
Colombia	Sexo	Hombre	27.230	109.026	198.982	335.238
		Mujer	21.634	96.528	228.929	347.091
	Sector	Oficial	20.465	169.754	172.426	362.645
		Privado	28.399	35.800	255.485	319.684
	Metodología	Distancia (tradicional)	2.941	10.983	56.412	70.336
		Distancia (virtual)	6.366	20.321	55.453	82.140
		Presencial	39.557	174.250	316.046	529.853
	Área de conocimiento	Agronomía, veterinaria y afines	1.283	5.786	7.919	14.988
		Bellas artes	3.633	8.498	13.317	25.448
		Ciencias de la educación	98	1.603	43.962	45.663
		Ciencias de la salud	1.380	6.552	37.057	44.989
		Ciencias sociales y humanas	9.927	10.831	96.830	117.588
		Economía, administración, contaduría y afines	23.004	89.146	118.970	231.120
		Ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines	9.474	80.007	100.101	189.582
		Matemáticas y ciencias naturales	65	3.131	9.755	12.951
		Total	48.864	205.554	427.911	682.329

Bogotá D.C.	Sexo	Hombre	10.563	27.720	66.380	104.663
		Mujer	8.778	23.186	80.811	112.775
	Sector	Oficial	1.809	34.648	26.195	62.652
		Privado	17.532	16.258	120.996	154.786
	Metodología	Distancia (tradicional)	740	1.563	21.130	23.433
		Distancia (virtual)	4.344	6.589	32.612	43.545
		Presencial	14.257	42.754	93.449	150.460
	Área de conocimiento	Agronomía, veterinaria y afines		43	1.293	1.336
		Bellas artes	1.783	3.516	5.927	11.226
		Ciencias de la educación		672	15.148	15.820
		Ciencias de la salud	572	2.232	12.086	14.890
		Ciencias sociales y humanas	2.642	1.936	32.135	36.713
		Economía, administración, contaduría y afines	10.006	21.219	47.819	79.044
		Ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines	4.338	20.741	29.949	55.028
		Matemáticas y ciencias naturales		547	2.834	3.381
		Total	19.341	50.906	147.191	217.438

Fuente: MEN, SNIES. Fecha de consulta: 11 de noviembre de 2020.

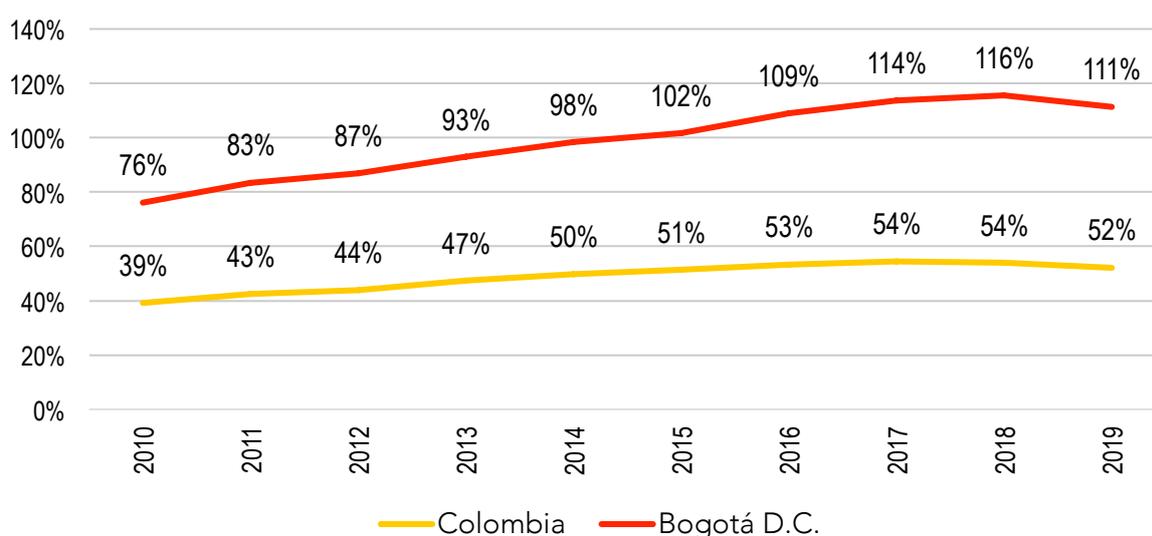
Otra medida de acceso a la educación es la tasa de cobertura que indica la capacidad que tiene el sistema educativo para atender la demanda en educación

(Ministerio de Educación Nacional, 2013). La cobertura bruta en educación superior hace referencia a la relación entre la población matriculada en pregrado, independientemente de su edad, con respecto a la población entre 17 y 21 años (edad teórica para cursar estudios de pregrado).

En Colombia, se encuentra que en los últimos años se alcanzó la mitad de la cobertura, y tiene un comportamiento creciente. El escenario en Bogotá muestra que la cobertura es mayor al 100%, es decir, el número de estudiantes matriculados en pregrado es superior a la población de Bogotá entre los 17 y 21 años. Esto ocurre porque en Bogotá se concentra gran parte de la oferta de IES y de programas académicos, y porque tiene un flujo importante de población proveniente de regiones aledañas y en general provenientes de todo el país.

Vale la pena mencionar que, en el 2018, la tasa de cobertura bruta de Colombia en educación superior fue similar a la tasa promedio evidenciada en América Latina (57,9%), y estuvo por debajo a la tasa promedio de la OCDE (75,1%) (Consejo Privado de Competitividad, 2020).

Gráfica 10. Tasa de cobertura bruta en educación superior, 2010 - 2019.



Fuente: MEN, SNIES.

4.3.2 Permanencia

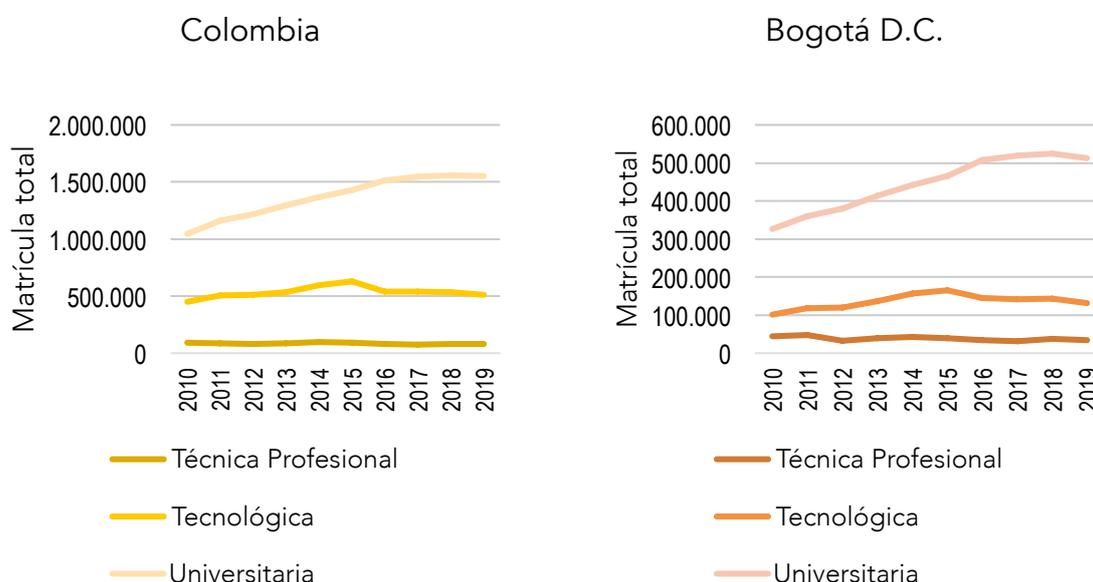
4.3.2.1 Matrícula total

La matrícula total corresponde al número total de personas que formalizan el proceso de matrícula y permanecen en un programa académico de pregrado. La información de los matriculados en el SNIES se registra semestralmente, pero, para evitar duplicidad en la información que será analizada, en este apartado solo se tendrá en cuenta la matrícula del primer semestre de cada año.

En la década comprendida entre el 2010 y el 2019, cada año en promedio había en Colombia cerca de 2 millones de estudiantes matriculados en el primer semestre. En Bogotá, la matrícula promedio anual en ese mismo intervalo de tiempo fue de 620.000 estudiantes; es decir, el 29% del total. El comportamiento de este indicador ha sido creciente en el periodo de tiempo analizado, aumentando a nivel nacional a una tasa promedio anual del 3% y en Bogotá a una tasa promedio anual del 4%. Cabe aclarar que en entre el 2018 y 2019 se presentó una disminución del 1% en Colombia y del 4% en Bogotá.

Con base en el nivel de formación de la matrícula, el comportamiento es semejante en ambos niveles de agregación: la matrícula en programas de formación técnica profesional tiene tendencia decreciente y, en contraste, la matrícula en programas tecnológicos y universitarios es creciente hasta el año 2018 (ver gráfica 11).

Gráfica 11. Matrícula total en pregrado según nivel de formación en Colombia y en Bogotá D.C., 2011-2019.



Fuente: MEN, SNIES. Fecha de consulta: 11 de noviembre de 2020.

El dato más reciente corresponde al del año 2019. Ese año, el número de matriculados total en el país en programas académicos de pregrado fue de 2.147.078 estudiantes y el de los matriculados en programas de pregrado ofrecidos en Bogotá fue de 678.160 estudiantes. Por otra parte, la distribución según el nivel de formación presenta algunas diferencias, por ejemplo, en el año 2019, de los 2,1 millones de estudiantes matriculados en el primer semestre del año en Colombia: el 72% realizaba programas de formación universitaria, el 24% programas de formación tecnológica y el 4% restante programas de formación técnica profesional; mientras que, en Bogotá, estos porcentajes eran del 76%, 19% y 5%, respectivamente. (Ver Tabla 7)

Otras características de la matrícula total como el sexo de los estudiantes, el sector de las IES, la metodología de enseñanza y el área de conocimiento del programa, también son presentadas en la Tabla 7.

Tabla 7. Número de matrícula total en Colombia y Bogotá D.C., según nivel de formación y otras características, 2019

Agregación	Variable	Categoría	Técnica profesional	Tecnológica	Universitaria	Total
Colombia	Sexo	Hombre	43,100	269,964	702,771	1,015,835
		Mujer	38,705	243,231	849,307	1,131,243
	Sector	Oficial	27,084	435,644	618,624	1,081,352
		Privado	54,721	77,551	933,454	1,065,726
	Metodología	Distancia (tradicional)	7,583	22,499	199,234	229,316
		Distancia (virtual)	7,146	62,142	102,780	172,068
		Presencial	67,076	428,554	1,250,064	1,745,694
	Área de conocimiento	Agronomía, veterinaria y afines	2,237	14,912	27,768	44,917
		Bellas artes	6,903	20,918	45,354	73,175
		Ciencias de la educación	121	5,046	147,740	152,907
		Ciencias de la salud	2,406	18,021	136,704	157,131
		Ciencias sociales y humanas	10,708	21,110	377,754	409,572
		Economía, administración, contaduría y afines	42,319	229,142	395,556	667,017
		Ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines	16,993	195,055	387,239	599,287
		Matemáticas y ciencias naturales	118	8,991	33,963	43,072
		Total	81,805	513,195	1,552,078	2,147,078

Bogotá D.C.	Sexo	Hombre	18,071	69,785	223,490	311,346
		Mujer	15,910	61,903	289,001	366,814
	Sector	Oficial	2,483	99,196	89,545	191,224
		Privado	31,498	32,492	422,946	486,936
	Metodología	Distancia (tradicional)	1,712	2,656	87,651	92,019
		Distancia (virtual)	4,893	19,663	64,954	89,510
		Presencial	27,376	109,369	359,886	496,631
	Área de conocimiento	Agronomía, veterinaria y afines		93	5,337	5,430
		Bellas artes	3,059	8,280	21,995	33,334
		Ciencias de la educación		1,221	47,055	48,276
		Ciencias de la salud	1,314	4,730	35,446	41,490
		Ciencias sociales y humanas	3,845	4,373	122,419	130,637
		Economía, administración, contaduría y afines	18,006	62,296	157,932	238,234
		Ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines	7,757	49,280	112,713	169,750
		Matemáticas y ciencias naturales		1,415	9,594	11,009
Total		33,981	131,688	512,491	678,160	

Fuente: MEN, SNIES. Fecha de consulta: 11 de noviembre de 2020.

4.3.2.2 Deserción

La deserción estudiantil es uno de los retos más grandes para la permanencia dentro del sistema educativo y responde a las decisiones a las que se enfrenta esta población durante el periodo académico. Los estudiantes pueden desertar por falta de interés, por falta de recursos, o por falta de tiempo cuando cumplen otras labores. A su vez, la deserción da cuenta de ineficiencia en el uso de recursos.

A partir de cifras consolidadas en el Sistema para la Prevención y Análisis de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (SPADIES), se puede conocer la deserción del sistema, es decir, el porcentaje de estudiantes que no se matricula en ningún programa académico de ninguna IES durante dos o más períodos académicos consecutivos y no se encuentra como graduado o retirado por motivos disciplinarios (Ministerio de Educación Nacional, 2020c). Se construyen dos indicadores: deserción por cohorte y deserción anual.

La deserción por cohorte hace referencia al porcentaje acumulado de desertores de una cohorte hasta un semestre determinado, sobre los que iniciaron en esa cohorte. La Tabla 8 contiene la deserción acumulada hasta el semestre 12 de las cohortes que han iniciado desde el primer semestre del 2010. La cohorte que hasta el décimo semestre (S10) presentó mayor deserción del sistema fue la del periodo oficiales fue la del 2014-2 (38%). No obstante, sobresalen también las cohortes de los periodos 2015-2 y 2016-2, pues en estas más del 30% de los estudiantes ya habían desertado al quinto semestre (S5).

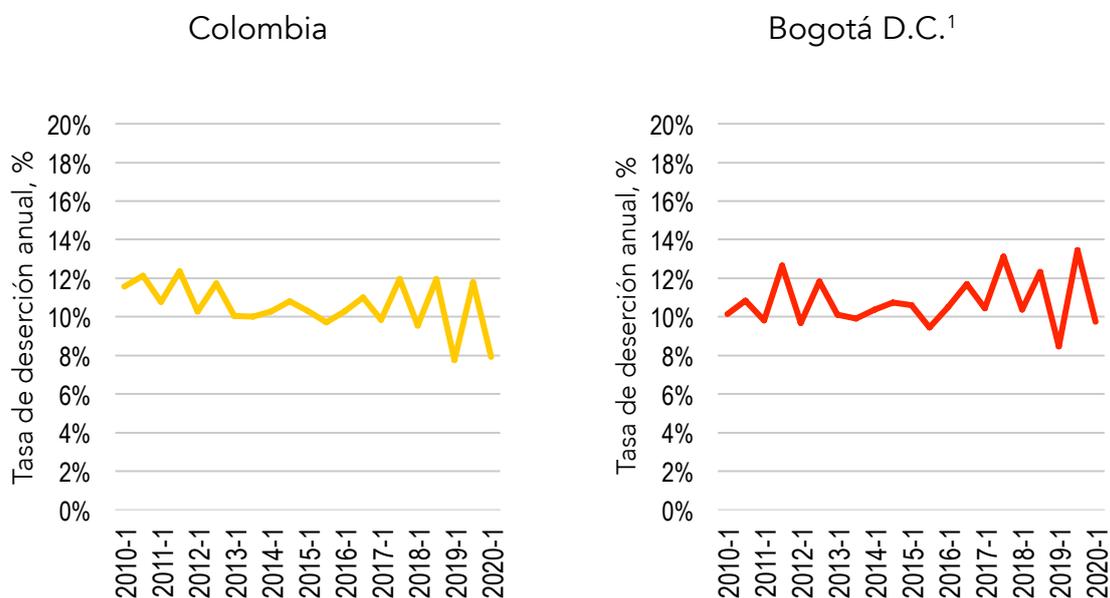
Tabla 8. Deserción por cohorte según sector de la IES, 2010 - 2019

Cohorte	S1	S2	S3	S4	S5	S6	S7	S8	S9	S10	S11	S12
2010-1	10%	15%	19%	22%	25%	27%	28%	30%	31%	32%	34%	35%
2010-2	12%	16%	19%	22%	24%	26%	28%	29%	30%	32%	33%	34%
2011-1	8%	13%	16%	19%	25%	29%	30%	32%	33%	35%	36%	38%
2011-2	10%	13%	17%	22%	25%	27%	28%	30%	32%	33%	35%	36%
2012-1	9%	13%	16%	19%	24%	27%	29%	31%	32%	34%	36%	37%
2012-2	8%	11%	14%	20%	25%	27%	29%	31%	33%	35%	36%	37%
2013-1	8%	13%	16%	19%	23%	26%	28%	30%	31%	33%	34%	36%
2013-2	8%	11%	13%	21%	26%	27%	30%	33%	35%	36%	38%	39%
2014-1	10%	16%	20%	24%	26%	29%	32%	33%	35%	37%	40%	
2014-2	8%	13%	19%	22%	27%	30%	32%	33%	35%	38%		
2015-1	9%	16%	20%	25%	27%	31%	33%	35%	37%			
2015-2	10%	16%	23%	25%	32%	34%	36%	38%				
2016-1	10%	18%	22%	26%	28%	32%	34%					
2016-2	12%	16%	24%	26%	34%	36%						
2017-1	9%	17%	20%	26%	28%							
2017-2	11%	15%	24%	26%								
2018-1	9%	16%	20%									
2018-2	10%	15%										
2019-1	10%											

Fuente: MEN, SPADIES. Fecha de consulta: 14 de diciembre de 2020.

De otra parte, la deserción anual del sistema corresponde al porcentaje de estudiantes que, después de haber estado matriculados, dos periodos más tarde habrían desertado del sistema. Entre el periodo 2017-1 y el 2020-1, en promedio, semestralmente deserta el 10% de los estudiantes de Colombia (Gráfica 12). A su vez, la deserción es mayor cuando los estudiantes finalizaron sus estudios de educación media en Bogotá, en este mismo periodo la deserción promedio semestral es del 11%. Cabe mencionar que la deserción anual en el agregado nacional presenta una leve tendencia negativa, lo cual es positivo; en contraste, la deserción de aquellos graduados de colegios de Bogotá viene aumentando en los últimos periodos.

Gráfica 12. Tasa de deserción del sistema anual, 2010-2020

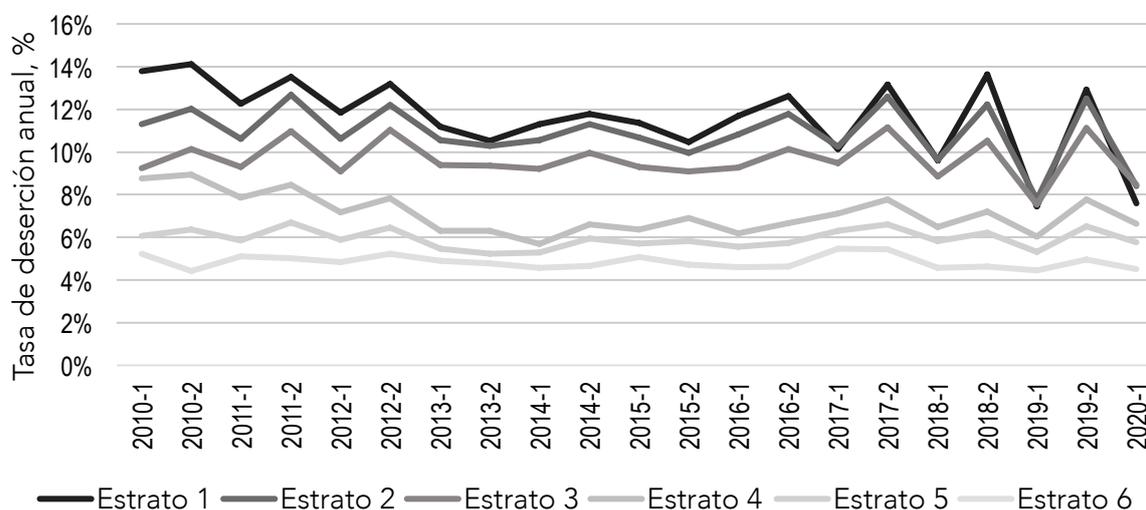


Fuente: MEN, SPADIES. Fecha de consulta: 14 de diciembre de 2020.

Nota: ¹ Corresponde a los que finalizaron sus estudios de educación media en establecimientos de Bogotá D.C.

Uno de los factores que se relaciona con la deserción es el nivel socioeconómico de los estudiantes. La Gráfica 13 contiene la deserción del sistema anual, desagregado por el estrato socioeconómico reportado por los individuos al presentar el examen Saber 11. Se observa que la tasa de deserción del sistema es mayor en aquellos estudiantes con menor nivel socioeconómico. Esto puede deberse a que en promedio son quienes menores ingresos tienen para continuar con sus estudios.

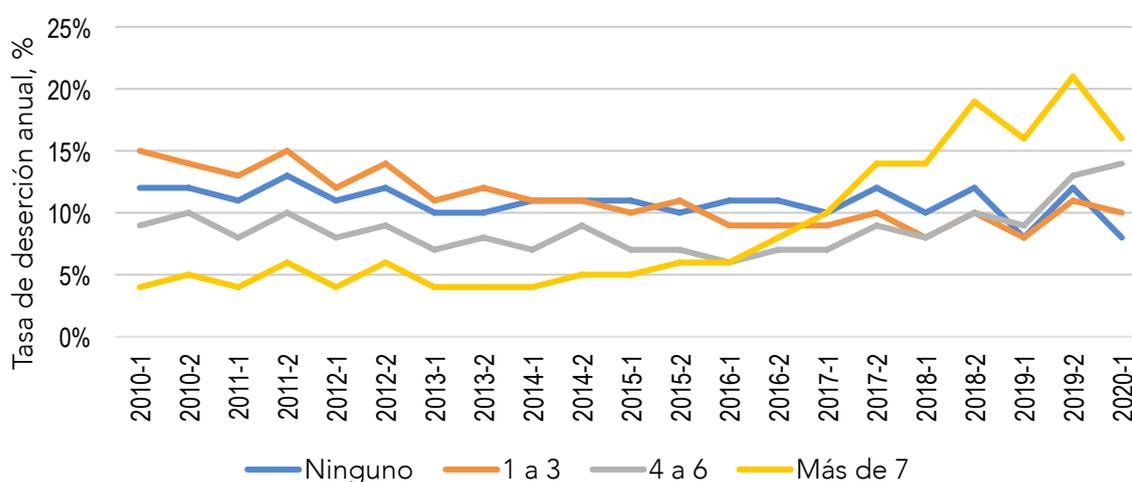
Gráfica 13. Tasa de deserción del sistema anual según estrato socioeconómico
Saber 11, 2010-2020



Fuente: MEN, SPADIES. Fecha de consulta: 14 de diciembre de 2020.

En línea con lo anterior, los individuos con bajo nivel socioeconómico tienen la posibilidad de acceder a la educación superior por medio de créditos con el ICETEX. La Gráfica 14 muestra la deserción del sistema anual desagregado por el número de créditos con dicha entidad. Se encuentra que, en los últimos periodos analizados, la deserción ha aumentado en los casos en los que el estudiante tenía más de cuatro desembolsos del crédito. El mayor registro se dio en el periodo 2019-2, donde 1 de cada 5 estudiantes con más de 7 desembolsos desertó.

Gráfica 14. Tasa de deserción del sistema anual según número de créditos con el ICETEX, 2010-2020



Fuente: MEN, SPADIES. Fecha de consulta: 14 de diciembre de 2020.

4.4 Graduación

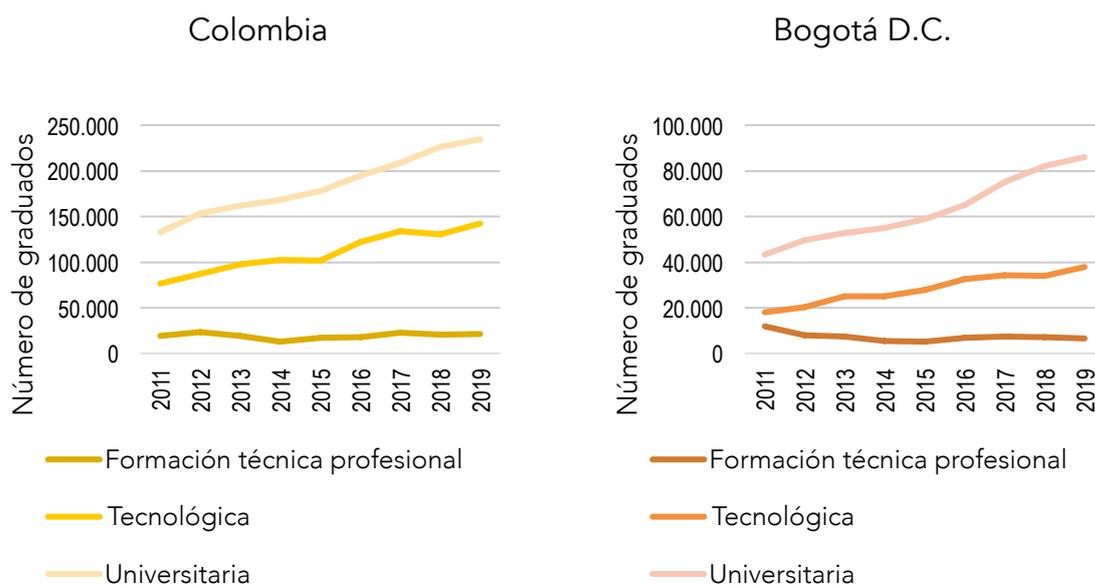
Los graduados son aquellos estudiantes que culminaron sus estudios y que cumplieron con los requisitos de ley y con los exigidos por cada IES.

Entre el 2011 y el 2019, en Colombia se graduaron alrededor de 2,8 millones de estudiantes de programas de pregrado (314 mil estudiantes por año, en promedio). La distribución según el nivel de formación fue así: 59% de programas de formación universitaria, 35% de programas de formación tecnológica y 6% de formación técnica profesional. De ese total, 889 mil estudiantes lo hicieron de programas de Bogotá D.C.; es decir, el 31% de los graduados de todo el país. El nivel de formación de los graduados en Bogotá D.C. difiere poco con respecto del observado en Colombia. El nivel de formación universitaria toma mayor relevancia como el nivel principal con el 64% de los graduados, seguido del nivel de formación tecnológica con el 29% y el de técnica profesional con 7% (SNIES, 2020).

La gráfica 15 permite observar el comportamiento de la graduación en el tiempo, según el nivel de formación. Se puede observar que, tanto en Colombia como en Bogotá, el número de graduados de programas universitarios y tecnológicos ha

aumentado en el tiempo; mientras que en el nivel de técnica profesional permanece invariante en Colombia y con leve tendencia a la baja en Bogotá.

Gráfica 15. Número de graduados según nivel de formación en Colombia y en Bogotá D.C., 2011-2019



Fuente: MEN, SNIES. Fecha de consulta: 11 noviembre de 2020.

Durante el año 2019 se da el mayor registro de graduados, aproximadamente 398 mil estudiantes a nivel nacional y 131 mil de IES de Bogotá. La Tabla 9 presenta algunas de las características como el sexo de los graduados, el sector de la IES donde se ofrecen los programas, la metodología y el área de conocimiento del programa. En general, en Colombia y en Bogotá, se observa que, (1) hay un mayor número de mujeres graduadas; (2) las mujeres se gradúan más de programas de formación tecnológica y universitaria, mientras los hombres de programas técnicos profesionales; (3) los estudiantes de programas formación tecnológica principalmente se gradúan de IES oficiales, y los de formación técnica profesional y universitaria lo hacen en mayor medida de IES privadas; y (4) la mayoría de los graduados salen de programas de Economía, administración, contaduría y afines, o de Ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines; entre otras cosas.

Tabla 9. Número de graduados en Colombia y Bogotá D.C. según nivel de formación y otras características, 2019

Agregación	Variable	Categoría	Técnica profesional	Tecnológica	Universitaria	Total	
Colombia	Sexo	Hombre	11.204	69.035	95.352	175.591	
		Mujer	9.862	73.233	139.463	222.558	
	Sector	Oficial	9.879	119.485	75.190	204.554	
		Privado	11.187	22.783	159.625	193.595	
	Metodología	Distancia (tradicional)	2.028	6.315	36.748	45.091	
		Distancia (virtual)	1.331	7.025	13.087	21.443	
		Presencial	17.707	128.928	184.980	331.615	
	Área de conocimiento	Agronomía, veterinaria y afines	817	3.813	2.711	7.341	
		Bellas artes	1.394	5.336	6.845	13.575	
		Ciencias de la educación	27	1.622	24.492	26.141	
		Ciencias de la salud	729	5.473	18.425	24.627	
		Ciencias sociales y humanas	5.181	6.402	52.580	64.163	
		Economía, administración, contaduría y afines	8.837	71.085	71.380	151.302	
		Ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines	4.059	46.120	54.748	104.927	
		Matemáticas y ciencias naturales	22	2.417	3.634	6.073	
	Total			21.066	142.268	234.815	398.149

Bogotá D.C.	Sexo	Hombre	3.267	18.224	33.677	55.168
		Mujer	3.269	19.706	52.394	75.369
	Sector	Oficial	619	28.788	11.070	40.477
		Privado	5.917	9.142	75.001	90.060
	Metodología	Distancia (tradicional)	242	552	15.195	15.989
		Distancia (virtual)	782	2.404	9.849	13.035
		Presencial	5.512	34.974	61.027	101.513
	Área de conocimiento	Agronomía, veterinaria y afines	1	5	650	656
		Bellas artes	538	2.295	3.975	6.808
		Ciencias de la educación	0	420	8.347	8.767
		Ciencias de la salud	254	1.291	4.821	6.366
		Ciencias sociales y humanas	720	1.494	18.629	20.843
		Economía, administración, contaduría y afines	3.524	20.921	30.140	54.585
		Ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines	1.499	11.183	18.128	30.810
		Matemáticas y ciencias naturales	0	321	1.381	1.702
		Total	6.536	37.930	86.071	130.537

Fuente: MEN, SNIES. Fecha de consulta: 11 noviembre de 2020.

4.4.1 Vinculación laboral

Un aspecto fundamental de ingresar a la educación superior, además de poder formarse técnica, tecnológica o profesionalmente, es lograr vincularse al mercado laboral rápidamente y con buena remuneración. Por este motivo, se presenta a continuación un análisis del salario de enganche o salario de los recién graduados, a partir de las cifras consolidadas por el Observatorio Laboral para la Educación (OLE)³⁵.

La Tabla 10 permite observar dos hechos estilizados: a mayor nivel de formación, mayor salario de enganche; y, los salarios de los recién egresados de Bogotá son superiores a los del promedio nacional. Por ejemplo, en el año 2016, en promedio, un recién egresado de un programa de formación universitaria alcanza un Ingreso Base de Cotización (IBC)³⁶ por encima de los \$2 millones de pesos; mientras que de otros programas no superan los \$1.5 millones.

Tabla 10. IBC estimado de los recién graduados de pregrado en 2016. (\$ de 2019).

Agregación	Formación técnica profesional	Tecnológica	Universitaria
Colombia	\$1.185.818	\$1.289.781	\$2.003.184
Bogotá D.C.	\$1.276.305	\$1.350.033	\$2.209.311

Fuente: OLE. Cálculos LEE.

Nota: ¹ El IBC reportado no tiene en cuenta a los trabajadores independientes.

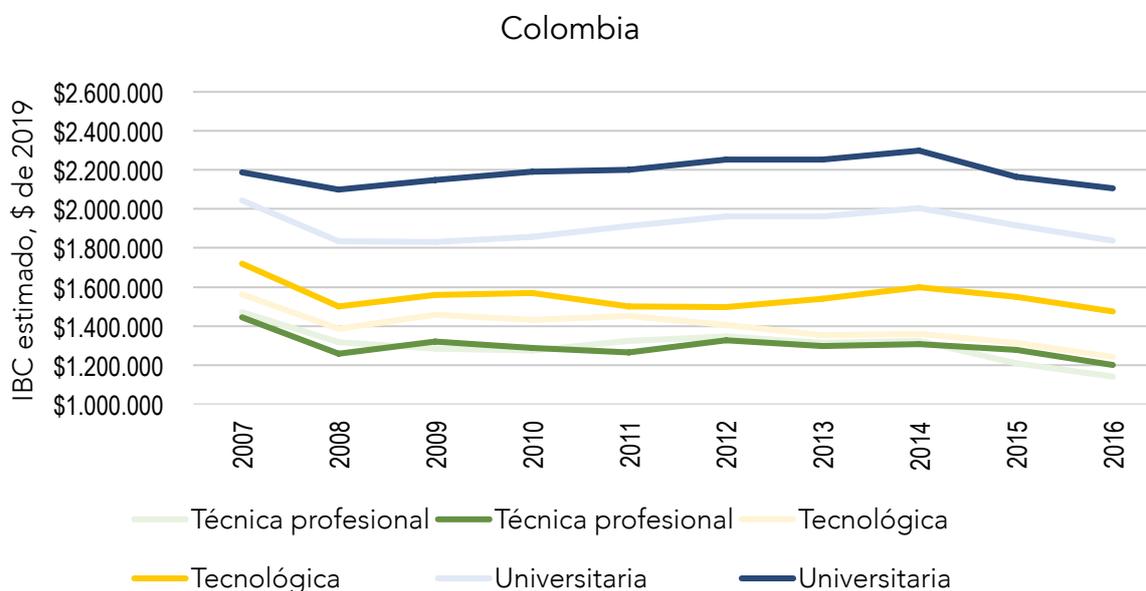
La Gráfica 16 muestra el comportamiento del IBC de los recién egresados, desde el año 2007 hasta el 2016, para los graduados en todo el territorio nacional y los graduados en Bogotá, desagregado por nivel de formación y por sector de la IES. Se observa que, en promedio, los recién graduados de programas de formación

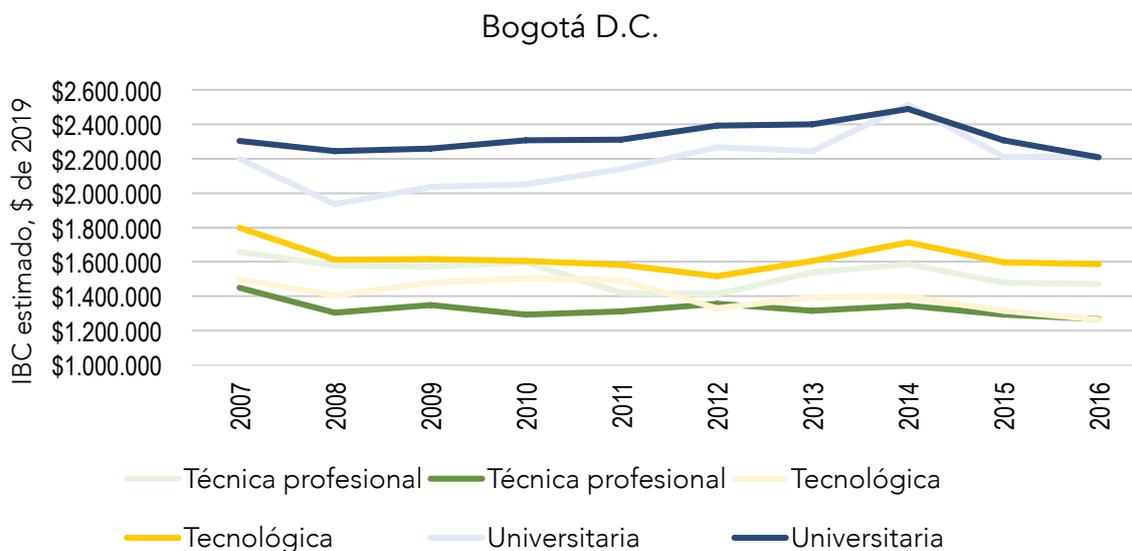
³⁵ La información más vigente que se encuentra corresponde a la del año 2016. Disponible en: [http://bi.mineducacion.gov.co:8380/eportal/web/men-observatorio-laboral/tasa-\(Ministerio de cotizacion-por-programas Educación Nacional, 2020d\)](http://bi.mineducacion.gov.co:8380/eportal/web/men-observatorio-laboral/tasa-(Ministerio-de-cotizacion-por-programas-Educación-Nacional,2020d))

³⁶ El IBC es la porción del salario del trabajador dependiente o independiente que se toma como base para aplicar el porcentaje de aporte respectivo al momento de realizar la cotización al Sistema General de Seguridad Social en Salud (OLE, 2020).

universitaria obtienen mayor IBC que aquellos graduados de programas tecnológicos o de formación técnica profesional. Además, persisten brechas según el sector de la IES. En Colombia, en promedio, los graduados de programas universitarios y tecnológicos de IES privadas obtienen mayor IBC que sus pares graduados de IES oficiales. No obstante, el panorama en Bogotá D.C. difiere del nacional, puesto que, la brecha salarial entre los recién graduados de programas de formación universitaria provenientes de IES privadas y los provenientes de IES oficiales se ha cerrado en los últimos años analizados. En los otros niveles de formación las diferencias se mantienen, aunque en el caso de los graduados de programas de formación técnica profesional, la diferencia favorece a los de IES oficiales.

Gráfica 16. IBC estimado (por el OLE) de los recién graduados de pregrado según nivel de formación y el sector de la IES, 2007-2016. (\$ de 2019).



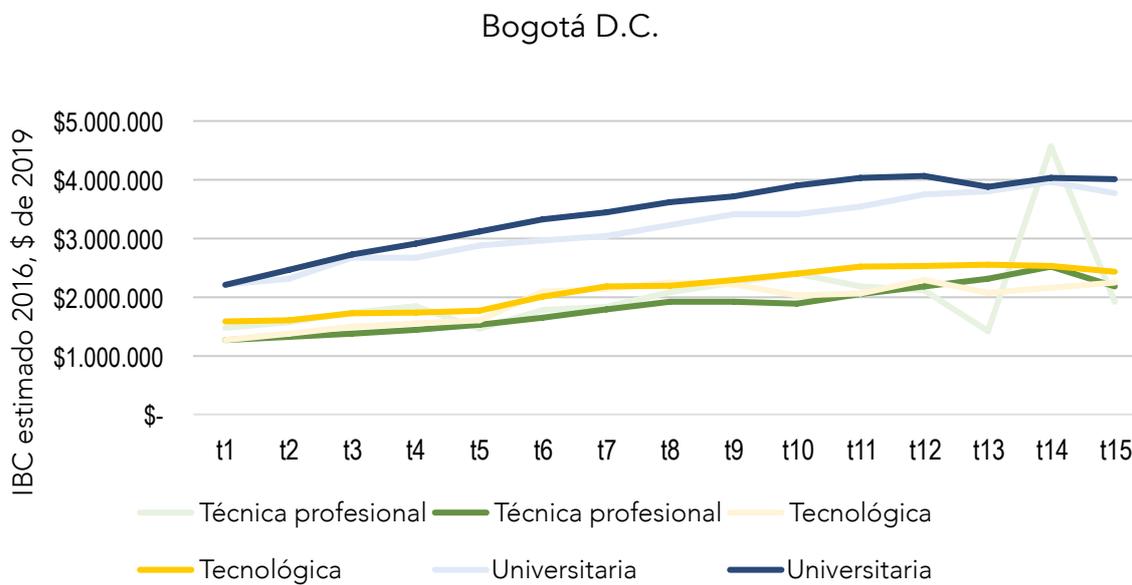
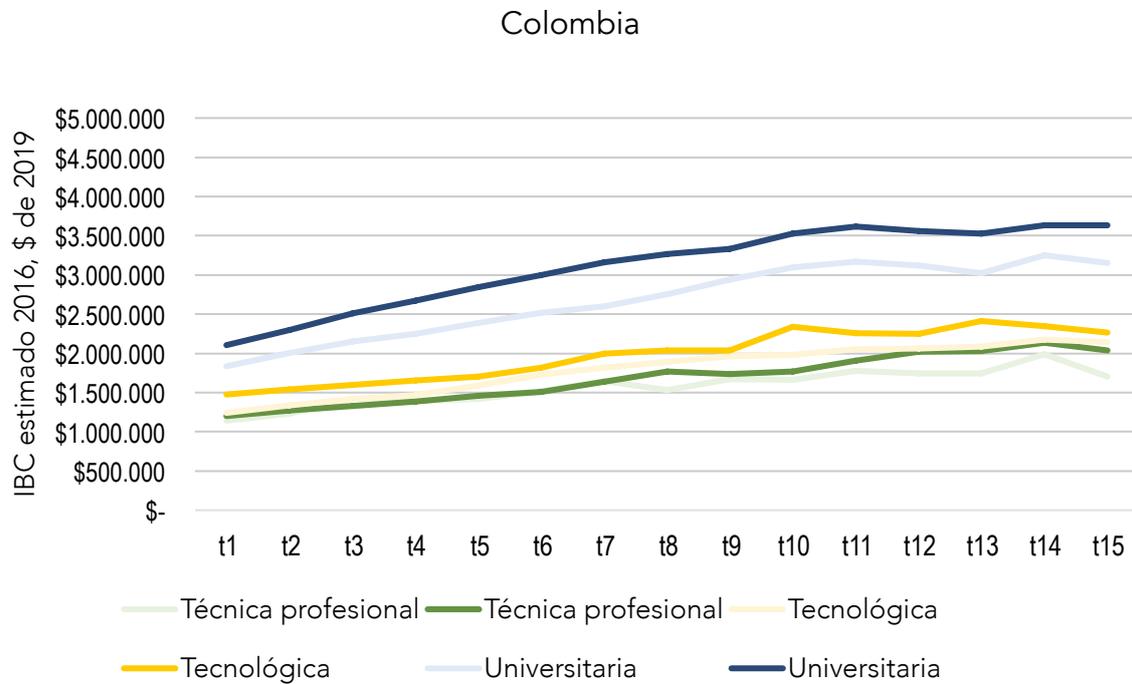


Fuente: OLE. Cálculos LEE.

Nota: ¹ El IBC reportado no tiene en cuenta a los trabajadores independientes. ² El IBC de los recién graduados que se toma es el reportado para un graduado un año inmediatamente anterior, por ejemplo, el valor del 2016 corresponde al de los graduados en el año 2015.

Por otra parte, la Gráfica 17 muestra el IBC del año 2016 de todos los graduados desde el año 2001, donde t_1 corresponde a los graduados en el año 2015 y t_{15} a los graduados 15 años atrás (año 2001), lo que permite observar los retornos en un horizonte temporal de 15 años. En la gráfica se evidencia que para todos los niveles de formación los retornos son marginalmente decrecientes. Asimismo, en correspondencia con lo observado con el salario de enganche, los retornos de los programas de formación universitaria son mayores que los retornos de programas de formación tecnológica y técnica profesional, tanto en Bogotá como en el agregado nacional.

Gráfica 17. IBC estimado (por el OLE) a 2016 de los graduados de pregrado según nivel de formación y el sector de la IES, 2007-2016. (\$ de 2019).



Fuente: OLE. Cálculos LEE.

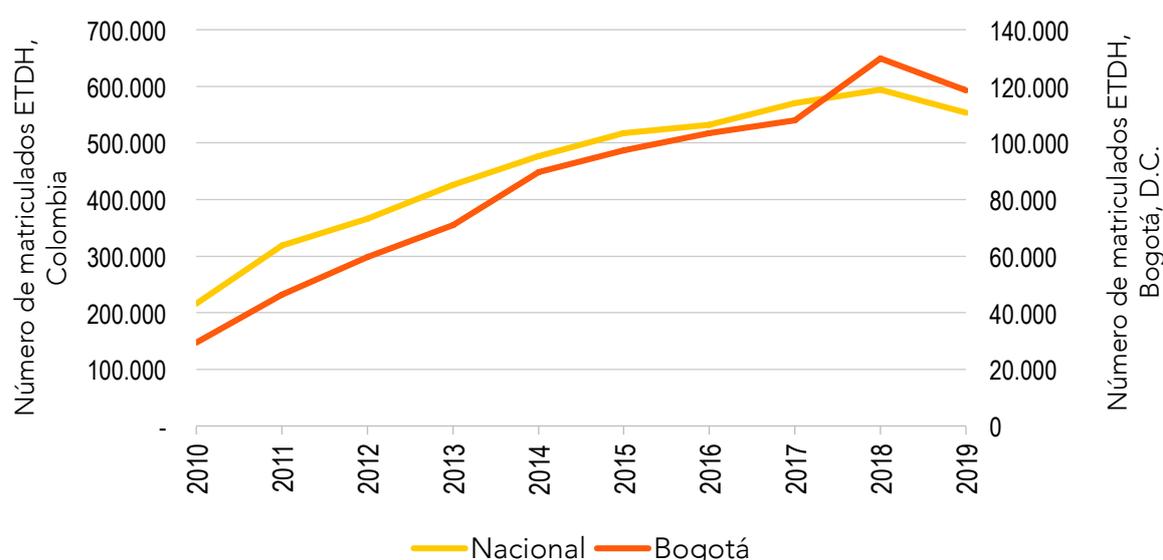
Nota: El IBC reportado no tiene en cuenta a los trabajadores independientes.

4.5 Educación para el Trabajo y del Desarrollo Humano (ETDH)

Los programas de ETDH son una opción de educación no formal. Estos presentan un costo promedio y una temporalidad inferior a los programas de educación formal, y permiten un desempeño articulado con el mercado laboral. De acuerdo con el Banco Mundial³⁷, su relevancia ha aumentado a nivel global, ya que estimulan competencias que permiten una articulación rápida entre los futuros trabajadores y la fuerza laboral. Estos programas se basan en conocimientos específicos para la realización de una actividad en particular, son fundamentales para la realización de oficios y son una alternativa a la educación formal.

Colombia no es la excepción. En el país, la tendencia de matrículas en programas de formación en ETDH fue creciente entre el 2010 y 2018; no obstante, esta tendencia cambió entre el 2018 y 2019, disminuyendo en un 6% (ver gráfica 18). A 2019, la matrícula en estos programas llegó a 553.004 estudiantes, de los cuales el 21,4% era de Bogotá.

Gráfica 18. Número de matriculados en ETDH en Colombia y en Bogotá D.C.



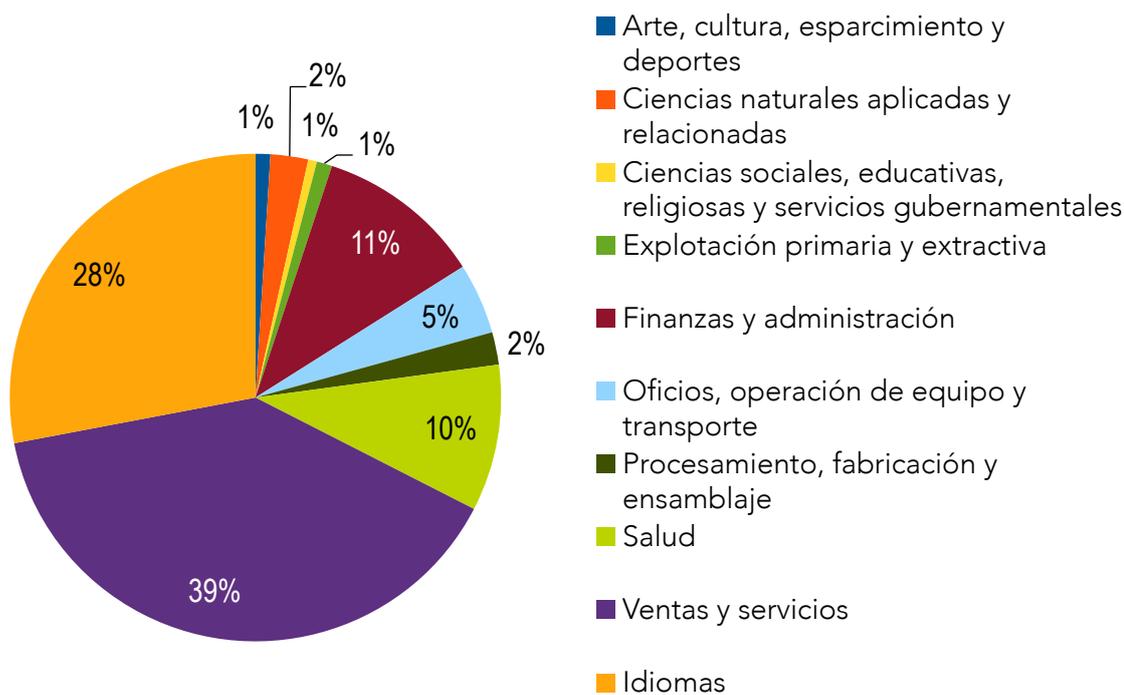
Fuente: Cálculos LEE. Datos MEN, 2020. Cálculos propios.

³⁷Informe de competencias laborales y formación

Por medio de la Circular 48 de octubre 2017 del MEN se estableció un sistema de información que permitió centralizar y cuantificar el número de matriculados, programas e instituciones. A su vez, fue posible agrupar a estos programas en 10 áreas de desempeño donde el mayor número de programas ofrecido a nivel nacional es de Ventas y servicios (28,03%), seguido de Finanzas y administración (20,14%) e Idiomas (16,53%).

En este orden de ideas, en Bogotá, el 39% de la matrícula se da en programas de Ventas y servicios, seguido de Idiomas (ver Gráfica 19). En Colombia, esta distribución es diferente al total nacional en la que el mayor número de los matriculados se encuentra en idiomas con un 38% de los matriculados.

Gráfica 19. Proporción de matriculados en Bogotá D.C. en EDTH



Fuente: Cálculos LEE, MEN, 2020

A corte de abril de 2020, se encontraban autorizadas para operar 3.980 instituciones, de las cuales el 11% se ubicó en la ciudad de Bogotá y funcionaban bajo responsabilidad de la Secretaría de Educación de Bogotá³⁸.

Dado que existe una alta heterogeneidad al interior de los programas y las áreas de formación en cuanto a la duración y el tiempo en horas dedicadas por día, que van desde un mínimo de 2 horas al día hasta 8 horas, la Tabla 11 evidencia el costo, las horas promedio y el número de semanas que toma terminar los programas de formación ETDH. Allí, se observa que el área de Idiomas tiene los costos y la duración promedio más altos para el agregado nacional. En contraste, los programas con menor costo promedio son los de las Ciencias sociales educativas religiosas y servicios gubernamentales; y los de menor duración los programas de Explotación primaria y extractiva.

Tabla 11. Costo y duración promedio de los programas de formación en educación para el trabajo y el desarrollo humano en Colombia en 2019

Áreas de desempeño	Costo promedio	Horas promedio	Semanas
Arte cultura esparcimiento y deportes	\$2.633.608	1.105	39,5
Ciencias naturales aplicadas y relacionadas	\$2.093.451	1.123	40,1
Ciencias sociales educativas religiosas y servicios gubernamentales	\$1.989.310	1.112	39,7
Explotación primaria y extractiva	\$2.491.217	1.055	37,7
Finanzas y administración	\$2.083.724	1.133	40,5
Idiomas	\$6.225.000	4.165	148,8
Oficios operación de equipo y transporte	\$2.316.116	1.133	40,5
Procesamiento fabricación y ensamblaje	\$2.930.929	1.157	41,3
Salud	\$3.000.535	1.638	58,5
Ventas y servicios	\$2.414.680	1.092	39,0
Total	\$2.817.857	1.471	52,5

Fuente Cálculos LEE, MEN-2020

³⁸ Los programas de ETDH en Colombia están regulados por cada Entidad Territorial Certificadas (ETC), de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto 4904 de 2009. Asimismo, en este Decreto se establecen los requisitos y controles que son aplicados para la conformación de una institución de ETDH.

La problemática asociada a esta opción de formación se encuentra en torno a la calidad de los programas ofrecidos dado que a corte de abril de 2020 solo el 10 de estos programas cuenta con una certificación vigente de calidad, y estas son otorgadas por entidades como el Icontec, International Certification & Training S.A., entre otras. Sin embargo, en el país no existe un estándar que permita a los estudiantes validar la calidad de los programas ofertados.

En conclusión, los programas de ETDH se han consolidado como una opción gracias a su costo y a su articulación con el mercado laboral, tanto en Bogotá como en el agregado nacional. Sin embargo, su articulación con el sistema educativo y su calidad son el reto para las entidades.



5 EXPERIENCIA INTERNACIONAL: FINANCIAMIENTO A LA DEMANDA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Uno de los mecanismos más importantes del financiamiento de la educación superior alrededor del mundo es el préstamo o crédito estudiantil. En la mayoría de casos, estos mecanismos ofrecen a los estudiantes de bajos recursos o con necesidades financieras la oportunidad de pagar los costos de matrícula o de sostenimiento mientras estudian, con el compromiso de pagar su deuda una vez se gradúan. Adicionalmente, en algunos casos, la deuda se puede condonar en un porcentaje que depende del desempeño académico, de la culminación de los estudios, o de la condición socioeconómica de los beneficiarios.

Actualmente, dos tipos de préstamo o crédito estudiantil son usados en mayor medida. El primero se caracteriza por tener una amortización basada en el tiempo, es decir, que tiene cuotas de pago fijas por un periodo de tiempo definido, sin importar los ingresos o el nivel económico del deudor. El segundo es un préstamo contingente al ingreso, en el cual los pagos se realizan a través del sistema impositivo como un porcentaje determinado de los ingresos del deudor, siempre que dichos ingresos estén por encima de un umbral determinado. Por tanto, los reembolsos dependen de los ingresos y no del plazo de la deuda.

A continuación, se enuncian algunos países que hacen uso de los préstamos con amortización basada en el tiempo, junto con sus principales características. Seguidamente, se describen los tipos de financiación contingente al ingreso, sus características, los países donde se ha llevado a cabo el tipo de préstamo preferido (el de riesgo compartido), junto con sus mejores prácticas. El capítulo finaliza con una revisión de literatura sobre este tipo de financiación.

5.1 Préstamos con amortización basada en el tiempo

5.1.1 Chile

Actualmente, la Subsecretaría de Educación Superior de Chile cuenta con becas y créditos para el financiamiento de la educación superior a nivel de pregrado. Sin embargo, si un estudiante no cumple con los requerimientos para tener una beca,

puede obtener apoyo financiero a través de dos tipos de crédito estudiantil destinados a cubrir parte de los costos de sus estudios: el Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU) y el Crédito con Garantía Estatal (CAE) (Subsecretaría de Educación Superior de Chile, 2020). Aunque ambos créditos tienen una tasa de interés anual del 2%, la diferencia entre ellos radica en la procedencia de los recursos prestados y en las unidades de cuenta en las que se entrega el crédito.

Por un lado, de acuerdo con Subsecretaría de Educación Superior de Chile (2020), el FSCU usa recursos estatales que se entregan directamente a las universidades públicas pertenecientes al Consejo de Rectores. Este préstamo está destinado a cubrir total o parcialmente el costo del arancel de referencia³⁹ en universidades acreditadas, a través de un préstamo en Unidades Tributarias Mensuales⁴⁰ (UTM). Como requisito para participar, el estudiante debe obtener un puntaje mínimo en la Prueba de Transición a la Admisión Universitaria (PDT), y además debe pertenecer al 80% de la población con menor ingreso del país. Con base en esto último, se calcula el porcentaje del *arancel de referencia* que cubrirá el préstamo. Finalmente, la deuda se debe empezar a pagar una vez el estudiante se gradúa, en plazos entre 10 y 20 años, según el valor adeudado, y en cuotas que corresponderán a un valor entre el 5% y 10% de los ingresos del egresado.

Por otro lado, el CAE es un crédito con respaldo del gobierno, financiado por medio de la Comisión Ingresos, un servicio público, autónomo y descentralizado (Comisión Ingresos, 2020). Bajo este tipo de préstamo, la institución educativa donde estudia el estudiante (sea Universidad, Instituto Profesional y Centro de Formación Técnica) y el Estado actúan como garantes del préstamo, el cual es otorgado en Unidades de Fomento⁴¹ (UF). El monto total del préstamo es definido por el estudiante, según sus necesidades, y debe empezar a ser pagado 18 meses después de que acabe sus estudios. El pago se realiza en cuotas escalonadas en un número de tramos supeditados al plazo del pago. Esto quiere decir que el beneficiario tiene

³⁹ El arancel de referencia es un monto que el Ministerio de Educación de Chile fija año a año para cada carrera, y que es diferente al monto que cada institución educativa cobra por los servicios educativos (el arancel real). Por lo general, el arancel de referencia es menor que el arancel real.

⁴⁰ Esta es una unidad de cuenta usada en Chile para efectos tributarios y de multas, y se actualiza según la inflación.

⁴¹ Es la unidad usada en Chile para efectos financieros y de seguros. Refleja el valor del peso chileno en el tiempo, en función de la inflación.

cuotas más pequeñas en sus primeros años de trabajo, en comparación con las que tiene cuando está por finalizar el pago de la deuda. Por último, si el egresado no tiene trabajo o está estudiando un posgrado en el extranjero, puede solicitar la suspensión del cobro del crédito.

5.1.2 Perú

En Perú, el Programa Nacional de Becas y Créditos Educativos (2020) ofrece el Crédito Talento, un préstamo educativo para que los jóvenes peruanos realicen estudios de pregrado en universidades de alta calidad (PRONABEC, 2020). En todo el territorio peruano se ofrecen 50 Créditos Talento anualmente, por lo que el PRONABEC apunta a los beneficiarios que tengan condiciones económicas de pobreza o pobreza extrema, y que tengan un puntaje alto en el Examen Nacional del PRONABEC. El crédito cubre costos asociados a matrícula y pensión de estudios, alimentación, desplazamiento, alojamiento, gastos administrativos, entre otros, y tiene una tasa de interés anual del 3,55%. El periodo de reembolso empieza 30 días después de que el estudiante termina sus estudios o hasta finalizar el periodo de gracia, el cual puede o no ser solicitado por el beneficiario, y no podrá exceder los 15 años.

5.1.3 Finlandia

El gobierno finlandés ofrece préstamos a los estudiantes como una manera de financiar su manutención durante sus estudios en educación superior (Kela, 2020), en programas de pregrado y posgrado. Este esquema de financiación está asegurado por el Estado, lo que permite que los tomadores del préstamo tengan ciertas condiciones especiales con las entidades bancarias que lo otorgan, como que las tasas de interés sean bajas y que no haya necesidad de tener ningún tipo adicional de garantía o codeudor.

En particular, la agencia del gobierno encargada de otorgar garantías de préstamo a estudiantes admitidos a instituciones de educación superior, que estudien tiempo completo, que tengan un progreso avanzado en sus estudios y que requieran asistencia financiera, es el Instituto de Seguro Social de Finlandia (*Kela*). Con su aval, los beneficiarios pueden solicitar un préstamo en el banco de su elección, con el que además definirán su tasa de interés. El valor del préstamo oscila entre €300 y

€900 mensuales, y cubre costos de acomodación y manutención⁴², según las necesidades y características del estudiante.

De acuerdo con Kela (2020), el valor total adeudado se debe empezar a pagar seis meses después de que el estudiante se gradúe, sin embargo, el egresado puede solicitar un periodo de gracia de hasta dos años y medio. Adicionalmente, si el beneficiario tiene ingresos inferiores a un límite establecido o si el banco le empieza a cobrar intereses que no se capitalizan a la deuda principal, puede solicitar una *asistencia de intereses*, en la que Kela paga los intereses de la deuda sin que el estudiante esté en la obligación de devolver este dinero. Finalmente, es importante notar que la garantía del préstamo tiene una validez de hasta 30 años desde el primer desembolso de los fondos del préstamo.

5.2 Préstamos contingentes al ingreso

5.2.1 Tipos de préstamos contingentes al ingreso

Existen cuatro formas de financiación contingente al ingreso: financiación contingente al ingreso con combinación de riesgos, financiación contingente al ingreso con riesgo compartido, impuesto para los graduados, y contratos de capital humano. Sus diferencias radican en cambios en parámetros particulares como el porcentaje del salario para pagar la deuda, las tasas de interés, la condonación de la deuda y los umbrales de ingreso. A pesar de que todas ofrecen protección a los deudores por incumplimiento de pago y suavización del consumo entre periodos, cada forma tiene diferencias considerables en términos de los resultados económicos y sociales que pueden producir (Chapman, 2006). El anexo 10.5 muestra cada forma de financiación, sus principales características de funcionamiento, similitudes y diferencias, y beneficios y costos.

Según Chapman (2006), por sus características, propiedades y beneficios, la financiación con riesgo compartido, ha sido una de las formas preferidas de préstamos en varios países. De manera general, este esquema está asociado con una financiación por parte del sector público, por medio de la cual los beneficiarios deben pagar un monto máximo de préstamo en valor presente. La particularidad de este tipo

⁴² Aproximadamente USD 356 y USD 1,069, respectivamente, según TRM del 18/11/2020

de financiación es que los riesgos de *default* (los costos asociados al sistema contingente) son compartidos con los contribuyentes. A continuación, se describen los principales países que hacen uso de esta forma de financiación, y las características financieras de sus esquemas de préstamos.

5.2.2 Experiencias internacionales de los préstamos contingentes al ingreso con riesgo compartido

5.2.2.1 Australia

El Departamento de Educación y Capacitación del gobierno australiano tiene a disposición de los egresados de educación media el Programa de Préstamos de la Educación Superior Australiana (HELP, por sus siglas en inglés) (Study Assist, 2020). Este programa, que tiene como finalidad facilitar el acceso y la continuidad de los estudiantes en la educación superior, ofrece diferentes tipos de préstamo a los jóvenes australianos matriculados en instituciones de educación superior aprobadas por el Departamento para pagar total o parcialmente los costos de matrícula, así como los servicios estudiantiles de carácter no-académico cobrados por las instituciones educativas.

Según Study Assist (2020), la particularidad de los préstamos HELP es que no tienen tasa de interés, sin embargo, el saldo de la deuda es indexado anualmente con el IPC. El pago del préstamo empieza después de que el beneficiario se gradúa, y se deduce a través del sistema tributario como un porcentaje de sus ingresos anuales, entre el 1% y el 10%. El porcentaje final se fija bajo un esquema contingente a su ingreso, es decir, las cuotas del pago dependen del nivel de ingresos del egresado, de modo que, entre más gane, mayor será su reembolso. Sin embargo, si sus ingresos están por debajo de un nivel determinado⁴³, se le exonera de realizar más pagos hasta que sus ingresos logren superar dicho umbral.

Dos de los principales tipos de préstamo que cubre el programa HELP dependen de la naturaleza del establecimiento educativo, del respaldo que tengan por la *Commonwealth* y del nivel académico del programa de estudios. Si la institución de

⁴³ Para el periodo 2020-2021, este umbral es de 46.620 dólares australianos. Esto es aproximadamente USD 34.140.

educación superior es pública, es avalada por la *Commonwealth* y el estudiante está en una carrera de pregrado, el gobierno subsidia parte de la matrícula del estudiante⁴⁴, y el valor restante, denominado el *monto de contribución del estudiante*, puede ser financiado mediante un préstamo tipo HECS-HELP. Si por el contrario la institución educativa es privada, no está respaldada o el programa académico es de posgrado, el estudiante puede acceder a un préstamo tipo FEE-HELP para pagar el costo total o parcial de la matrícula, según sus necesidades.

Adicional a los préstamos HELP, los estudiantes pueden financiar total o parcialmente el costo de la matrícula para cursos o programas aprobados de educación vocacional y formación profesional, por medio de los préstamos VET (Australian Government, 2020). En este esquema hay un monto máximo que puede ser prestado, que puede ir desde 5000 hasta 15000 dólares australianos⁴⁵ con base en el programa académico de interés⁴⁶. En caso de que el costo de la matrícula sea mayor, el estudiante debe pagar el excedente directamente al establecimiento educativo. Por último, la deuda y el sistema de pago tienen las mismas características de los préstamos HELP, a saber, la deuda se indexa únicamente con el IPC y el pago es contingente al ingreso.

Finalmente, de acuerdo con Study Assist (2020) es importante aclarar que cada estudiante tiene un límite máximo de préstamos combinados, el cual incluye el valor adeudado por los préstamos tipo HELP y VET, y depende de la carrera que se esté estudiando⁴⁷. Además, una vez se empieza a usar el préstamo, el valor restante para pedir prestado, conocido como el *saldo disponible*, es renovable y puede ir aumentando a medida que el estudiante realice pagos obligatorios o voluntarios de su

⁴⁴ La contribución por parte del gobierno no es fija y depende del programa académico. Para más información, ver:

https://docs.education.gov.au/system/files/doc/other/2021_allocation_of_units_of_study_v6_-_28.10.2020.pdf

⁴⁵ Aproximadamente USD 3.679 y USD 11.037, respectivamente

⁴⁶ Para programas específicos de aviación, el monto máximo es de 75.000 dólares australianos (aproximadamente USD 55.189). Para más información, ver:

<https://www.legislation.gov.au/Details/F2020C00191>

⁴⁷ Para 2021, este monto será de 108.292 dólares australianos (aproximadamente USD 75.869) para todas las carreras excepto para medicina, veterinaria, odontología y aviación, para las cuales el monto máximo del préstamo es mayor.

deuda. De este modo, los reembolsos pueden volver a ser prestados al estudiante en el futuro hasta el valor máximo del préstamo del año actual.

5.2.2.2 Reino Unido

En Reino Unido, la *Student Loan Company* ofrece préstamos para pagar los costos asociados a matrícula y sostenimiento a estudiantes en educación superior que estudien programas avalados por el gobierno, a nivel de pregrado y posgrado (Gobierno del Reino Unido, 2020). Para acceder a los préstamos, es necesario que los programas académicos sean de tiempo completo o tengan al menos un 25% de intensidad o dedicación. Esta última característica, además de si el solicitante es primíparo, estudiante de la Unión Europea, vive con sus padres, entre otras, determina el monto máximo del préstamo, el cual puede ser de hasta £9.250 y £12.020⁴⁸ para costos de matrícula y sostenimiento, respectivamente⁴⁹. Por último, el monto obtenido para la matrícula es girado directamente a las instituciones educativas, mientras que los de manutención se consignan a la cuenta bancaria del estudiante.

Los pagos del préstamo se empiezan a cobrar 10 meses después de que el beneficiario se gradúa, y se realizan a través del sistema tributario como un porcentaje del salario del beneficiario. En particular, si el beneficiario tiene ingresos mayores a £26.575 por año, £2.214 por mes o £511 por semana⁵⁰, debe pagar mínimo el 9% de sus ingresos. Sin embargo, si los ingresos del egresado cambian, ya sea subiendo o bajando, los montos de su reembolso cambiarán automáticamente para reflejar esto (Gobierno del Reino Unido, 2020a), p.9). Por otro lado, la tasa de interés cobrada al préstamo es únicamente el valor de la inflación para los beneficiarios que tengan un nivel de ingresos por debajo del mencionado anteriormente, y la inflación hasta más un 3% para ingresos superiores al umbral.

5.2.2.3 Nueva Zelanda

En Nueva Zelanda, el Ministerio de Desarrollo Social tiene a disposición de estudiantes de instituciones académicas aprobadas (a nivel técnico y universitario, y en

⁴⁸ Aproximadamente USD 12.183 y USD 15.832, respectivamente, según TRM del 16/11/2020

⁴⁹ La financiación es distinta para carreras de odontología, medicina, trabajo social y de programas a nivel de posgrado.

⁵⁰ Aproximadamente USD 35.000 por año, USD 2.916 por mes o USD 673 por semana, respectivamente, según TRM 16/11/2020.

pregrado y posgrado), préstamos para pagar costos de matrícula, materiales de estudio o sostenimiento (StudyLink, 2020). Sin embargo, la obtención del préstamo para cubrir los dos últimos costos depende principalmente de la intensidad horaria del programa académico (es decir, medio tiempo o tiempo completo). El dinero destinado a matrícula cubre la totalidad de este costo y es pagado directamente a la institución de educación superior, mientras que el otorgado para materiales y sostenimiento, tiene un monto máximo de préstamo de 2.000 dólares neozelandeses anuales y 239,76 dólares neozelandeses mensuales⁵¹, respectivamente, y es consignado directamente al estudiante. Finalmente, adicional a la suma prestada, a cada estudiante se le cobra, por solo una vez, un monto de establecimiento del préstamo de 60 dólares neozelandeses⁵².

En cuanto al pago, de acuerdo con StudyLink (2020) se empieza a hacer una vez el beneficiario se gradúe y empiece a ganar más de 20.020 dólares neozelandeses por año o 385 por semana⁵³. Las cuotas de pago se deducen directamente de los ingresos del beneficiario, en forma de impuesto a su declaración de ingresos. El porcentaje que se deduce es el 12% de los ingresos mayores al umbral mencionado anteriormente. Además, es importante mencionar que el préstamo no tiene tasa de interés para los egresados que se quedan dentro de Nueva Zelanda, sin embargo, para las personas que deciden irse al extranjero, la tasa de interés es del 3,5% anual.

5.2.2.4 Hungría

El gobierno húngaro ofrece préstamos a los estudiantes para pagar los costos asociados a la matrícula y al sostenimiento durante su educación superior (Diakhitel, 2020). Como requisito para acceder, es necesario ser húngaro, refugiado o tener permiso de residencia en Hungría, y tener menos de 45 años. El monto recibido para pagar el costo de la matrícula cubre la totalidad de su costo, es consignado directamente a la institución de educación superior, y no tiene tasa de interés. En contraste, el préstamo para sostenimiento tiene un valor máximo de 150.000 florines húngaros por mes⁵⁴, es consignado directamente al estudiante, y tiene una tasa

⁵¹ Aproximadamente USD 1.398 por año y USD 167 por semana, respectivamente.

⁵² Aproximadamente USD 41,20, según TRM del 16/11/2020.

⁵³ Aproximadamente USD 13.959 por año y USD 268 por semana, respectivamente, según TRM 24/11/2020

⁵⁴ Aproximadamente USD 494, según TRM del 18/11/2020.

de interés del 1,99% anual, valor que, según el gobierno, es mucho menor que el ofrecido por un banco en el país.

De acuerdo con Diakhitel (2020), el valor adeudado debe empezar a ser pagado por el beneficiario una vez se gradúe de la universidad como un porcentaje de sus ingresos. En particular, durante los dos primeros años de amortización, el porcentaje a deducir está entre el 4% y 11% del salario mínimo, mientras que, desde el tercer año es un valor entre el 4% y 11% de los ingresos brutos de los dos años anteriores. Además, el periodo de amortización de la deuda es en promedio de 7 años. Un aspecto importante a resaltar es que el Programa Gubernamental de Protección de la Familia permite condonar la deuda en un 50% o 100% a mujeres que tengan su segundo o tercer hijo después de haber obtenido el préstamo.

En el anexo 10.5 se muestra un resumen de los modelos de financiación y países explicados anteriormente.

5.2.3 Buenas prácticas

La financiación contingente al ingreso es un mecanismo que, además de permitir a los estudiantes el acceso a la educación superior, parece aliviar las severas cargas financieras de un préstamo otorgado por un banco o por un sistema de financiación con amortizaciones basadas en el tiempo. Sin embargo, dicha ventaja para los estudiantes puede ser una desventaja para los gobiernos, ya que la ausencia de tasas de interés y de plazos de deuda definidos hace que se incurran en altos costos de préstamos que, en algunos casos, pueden nunca ser recuperados. Estos problemas, junto con la experiencia en este tipo de financiación, han permitido a los países identificar oportunidades de mejora e implementar cambios en sus esquemas.

Por ejemplo, en Australia (Parliament of Australia, 2019), entre 2013 y 2016 hubo un aumento entre el 10% y 11% en el número de personas con deudas pendientes, mientras que entre 2016 y 2018 este porcentaje disminuyó un 8% anual, y terminó en 2019 con un leve aumento del 3% alcanzando un total de 3 millones de personas con deudas activas. Según el Parlamento de Australia, estos cambios se dieron porque los criterios de cumplimiento del pago de la deuda y los requisitos para acceder al crédito, se hicieron más estrictos. Por otro lado, la proporción de las deudas pendientes que se esperan que no sean pagadas, un valor que puede llegar a ser más importante que el monto total de la deuda, fue de 15,76% durante el periodo

2018-2019. Este número representó una disminución de casi 3 p.p. comparado con el periodo anterior. El Departamento de Educación y Capacitación (Australian Government, 2019) atribuye esta disminución a la introducción de nuevos umbrales de ingresos monetarios y sus respectivas tasas de desembolso, así como a la disminución del valor mínimo de ingresos para empezar a pagar la deuda.

Por otro lado, en el más reciente reporte sobre los préstamos estudiantiles de Nueva Zelanda (Education Counts, 2019), el gobierno estima que 104.103 personas tienen deudas activas, de las cuales el 8,9% se espera que no sean pagadas. Igualmente, también enuncia que el costo de los préstamos fue de 41,42 centavos por cada dólar prestado (correspondientes a 563 millones de dólares neozelandeses)⁵⁵, durante el año corrido entre junio de 2018-2019. Además, expresa que este costo depende principalmente de aquellos deudores que al final no pagan su crédito, que son, especialmente, los que tienen ingresos que no alcanzan a superar el umbral mínimo o los que se van a vivir fuera del país. Asimismo, los préstamos que se cancelan porque el beneficiario muere o se declara en bancarrota aumentan el costo del préstamo. No obstante, el impacto de este último caso es considerablemente menor que el primero. Esto hace evidente la importancia de implementar mecanismos enfocados en recaudar el mayor monto que sea posible.

Con relación a lo anterior, un mecanismo que el gobierno neozelandés, de acuerdo con StudyLink (2020), ha creado para incentivar a que los beneficiarios se queden en el país, es no cobrarles tasa de interés. Sin embargo, dicho incentivo parece no haber tenido el efecto deseado, si se tiene en cuenta que en el periodo 2018-2019 el 73% de los deudores morosos fueron beneficiarios que se encontraban en el extranjero. Para enfrentar esto, el gobierno, de la mano con la entidad recolectora de impuestos, ha empezado a desarrollar programas de educación financiera para que los beneficiarios sean conscientes de los costos asociados a su préstamo en caso de abandonar el país. Además, también se han facilitado los procesos de pago a los deudores, esto incluye, entre otros, hacer menos clics para pagar, y no tener que cambiar entre páginas de internet gubernamentales para saber su estado de deuda y poder realizar su pago.

⁵⁵ Aproximadamente USD 20 centavos por cada dólar prestado, correspondientes a USD 364 millones.

Por otra parte, De acuerdo StudyLink (2020), el gobierno de este país ha encontrado que la relación entre el nivel educativo y el periodo en el que se paga la deuda es positiva. Esto se da principalmente porque, entre mayor sea el nivel educativo, mayor es el ingreso, y por lo tanto pagar la deuda podría volverse más fácil. Sin embargo, también se ha presentado un aumento en el tiempo promedio de pago de la deuda, independientemente del nivel educativo, lo cual, según el reporte, puede verse atribuido al aumento sostenido del valor de la matrícula de los establecimientos educativos, aun cuando los ingresos de los egresados no han aumentado en la misma proporción. Esto permite ver la importancia de tener en cuenta las relaciones entre los actores laborales, académicos y gubernamentales para la definición de los umbrales de ingresos y sus respectivos porcentajes de desembolso.

Finalmente, el reporte menciona que la entidad de recolección de impuestos en algún momento tuvo dificultades para deducir los pagos de los ingresos del beneficiario, dado que se crearon programas adicionales por parte del gobierno que interfirieron con esta labor. Por ello, es necesario que las entidades estatales estén articuladas en sus funciones, de manera que dicha deducción se haga de la manera más eficaz para que las personas puedan reducir su saldo periódicamente y la deuda se recupere sin contratiempos.

5.2.4 Diseño de política pública

En el diseño de este tipo de financiación como una política pública es relevante tener presente que los préstamos contingentes al ingreso, según Nerlove (1975), pueden afectar el perfil del ingreso del prestatario ex ante y ex post: ex ante porque la *selección adversa* puede hacer que los individuos que esperan tener altos ingresos en el futuro se abstengan de acceder a este tipo de financiación, contrario a lo que harían los que esperan tener bajos ingresos. Esto puede tener el efecto perverso de incentivar a los estudiantes con más alta calidad o mérito académico a buscar matrículas en instituciones educativas que brinden asistencia financiera distinta a los préstamos contingentes al ingreso. Por el lado ex post, Nerlove (1975) explica que el perfil de ingresos del futuro deudor puede verse influenciado por un *riesgo moral*, bajo el cual los deudores pueden modificar o alterar sus ingresos, o tomar decisiones laborales para minimizar sus obligaciones de pago de la deuda. Con esto, se podría llegar a exigir a los deudores que realmente tienen bajos ingresos a que paguen más de lo que su capacidad financiera les permite, con lo que se

incumplirían los niveles de protección financiera ofrecido por este esquema de financiación.

Sin embargo, tal como lo expresa Chapman (2006), los préstamos contingentes al ingreso con riesgo compartido pueden evitar, al menos en una parte, la *selección adversa* y el *riesgo moral*. La *selección adversa* se puede seguir presentando si, por ejemplo, los futuros deudores esperan tener altos ingresos en el futuro y, por ende, prefieren optar por estrategias diferentes de financiación para evitar pagar de más, especialmente a causa de los deudores que nunca pagarán su deuda. En consecuencia, los hacedores de política pública deben encontrar mecanismos y maneras de aumentar el reembolso de modo que se logre minimizar el porcentaje de deudas no pagadas.

Por su parte, Quiggin (2003) muestra que esta forma particular de financiación contingente al ingreso, brinda una mezcla de suavización del consumo entre periodos y seguros contra la incertidumbre en los resultados de las inversiones educativas. Además, el autor enuncia que este tipo de financiación mejora el bienestar, comparado con la alternativa de pagar cuotas iniciales educativas. Sin embargo, dicho bienestar puede verse afectado por el umbral de ingresos mínimo para iniciar la recaudación de los reembolsos. En particular, si el esquema es poco generoso (es decir, el umbral es muy alto), no se brindará una protección financiera adecuada, pero, si por el contrario, el esquema es muy generoso (el umbral es muy bajo), los subsidios serían demasiado altos. Es importante considerar esta relación en el diseño de políticas de estos esquemas de financiación.

Por último, se debe considerar que para que la deuda sea debidamente recolectada, es necesario tener sistemas administrativos y tributarios sofisticados y robustos, así como sistemas de identificación personal que logren captar, casi que en tiempo real, los ingresos de los beneficiarios. Esto, según Chapman (2016), puede ser bastante retador para algunos países, y puede resultar en que decidan abandonar la idea de implementar este tipo de financiación.

5.2.4.1 Préstamos contingentes al ingreso y el mercado laboral

Parte de la finalidad de los préstamos contingentes al ingreso es lograr que los beneficiarios logren pagar su deuda sin generarles altas cargas financieras. Por eso, los

reembolsos están ligados directamente con sus ingresos, los cuales, a su vez, dependen del su desempeño y situación en el mercado laboral.

En aras de estudiar el uso de la financiación contingente al ingreso para manejar los riesgos del desempleo, Stiglitz (2016) muestra que un programa de desempleo óptimo debería considerar tener tanto subsidios como préstamos contingentes al ingreso. De este modo, se pueden obtener ganancias significativas en el bienestar social, dadas por el suavizamiento del consumo entre periodos y por una mejor eficiencia en la búsqueda de empleo, lo que impactaría positivamente que las personas encuentren trabajos para los cuales tienen mayor afinidad, con lo cual se podría tener una mayor productividad.

Por otro lado, tras una simulación de la financiación contingente al ingreso en la educación médica en Estados Unidos, Feldman (1976) argumenta que, al tomar el ingreso como la variable clave, se pueden crear incentivos para favorecer las especialidades de cuidado primario de bajos ingresos⁵⁶, lo que podría tener importantes efectos positivos en la distribución de especialidades médicas. Sin embargo, el autor también explica que dicho efecto se daría a costa de reducir las semanas de trabajo de los doctores⁵⁷, por lo que, si se tiene un número fijo de médicos, se reduciría el total de servicios médicos disponibles. Aunque estos resultados están basados en un mercado laboral particular, pueden tenerse en cuenta como referente en el diseño de políticas públicas enmarcadas en este tipo de financiación, y en el monitoreo de la relación de dicha política con el mercado laboral.

5.2.4.2 Financiación contingente al ingreso en Colombia

Las experiencias internacionales mencionadas anteriormente, además de los programas nacionales con esquemas parecidos a los préstamos contingentes al ingreso, como *Lumni* y *Quiero Estudiar*, de la Universidad de los Andes, dan cuenta de

⁵⁶ Estos resultados se obtienen con una tasa de descuento del 6%, sin embargo, la preferencia entre tipo de especialidades cambia con una tasa de interés del 10%, lo que refleja que los resultados dependen en gran medida de la tasa de descuento usada en la simulación. La elección de esta tasa no es un problema trivial, ya que está estrechamente relacionada con las decisiones y comportamiento de los individuos.

⁵⁷ Esto se da por el efecto que este tipo de financiación tiene sobre la elección a la que se enfrentan los médicos entre trabajar mas, y por ende tener más ingresos, o tener más ocio.

que es posible aplicar en Colombia un modelo de financiación de la educación superior de este tipo.

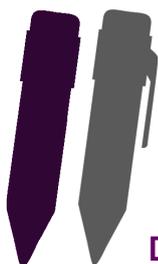
Con esto presente, el CONPES 3880 planteó la necesidad de identificar estrategias de financiamiento sostenible del programa Quiero Estudiar⁵⁸ y enunció al modelo de financiación contingente al ingreso como una alternativa de financiamiento. Sin embargo, por medio del CONPES 3914, el cual modificó al CONPES 3880, se eliminó la implementación de dicha estrategia, debido a que en el Congreso de la República cursaba la Ley 1911 de 2018, cuyo objetivo es la creación de la contribución solidaria a la educación superior a través de un esquema de préstamos contingente al ingreso. Esta Ley, cuyo objetivo es fomentar una mayor equidad y sostenibilidad en el acceso a la educación superior, enuncia que la financiación contingente al ingreso en el país es un esquema solidario y contributivo de financiación de la Educación Superior, compuesto por el SABES, FoSIES y la Contribución SABES.

Este esquema tendrá como finalidad facilitar el acceso y la permanencia a la educación superior, a partir de un modelo donde los beneficiarios acceden a las IES, y luego deben realizar una Contribución SABES. Esta de acuerdo con el CONPES 3880 contribución puede ir desde el 12% hasta el 19% de una base gravable, definida como la totalidad de ingresos laborales o por actividad económica del beneficiario. En caso de que el beneficiario pase por un periodo de desempleo, no deberá contribuir ni se le cobrarán intereses asociados al monto que usó durante sus estudios de educación superior. Esto establece un esquema más equitativo, sostenible y no compromete la estabilidad económica de los beneficiarios.

El correcto funcionamiento de este Servicio está a cargo del ICETEX. Por su parte, el FoSIES tiene como fin administrar los recursos del Sistema de financiación contingente al ingreso para facilitar el acceso y la permanencia en programas de Educación Superior. Su administración está a cargo del ICETEX, sin embargo, los recursos de ambas entidades son independientes.

Es importante mencionar que, aunque este tipo de financiación en el país ya está creado mediante la ley mencionada anteriormente, a la fecha aún no se ha reglamentado su puesta en marcha.

⁵⁸ El funcionamiento y características del programa se explican en la sección 5.2.1



6 MODELO DE FINANCIAMIENTO: ESTRATEGIAS DIRIGIDAS A LA DEMANDA

El ICETEX es la principal entidad encargada de administrar los recursos asignados por el gobierno para financiar a la demanda. Para dar cumplimiento a su misión institucional, este instituto contribuye “a la prosperidad del país y al propósito de alcanzar los sueños de los colombianos y sus familias, acompañando su educación en Colombia y en el mundo, con equidad y calidad.” (ICETEX, 2016). Para ello, el ICETEX ha desarrollado tres modelos financieros diseñados especialmente para atender las necesidades de servicio de sus clientes externos y así contribuir a la cobertura de oferta y demanda y a la calidad en la educación postmedia.

Existen 3 tipos de modelos financieros: (i) un modelo que atiende las necesidades de las familias a través de la colocación de créditos educativos y subsidios de sostenimiento a la población con menos recursos económicos y un buen desempeño académico; (ii) un modelo diseñado para las entidades públicas y privadas, mediante la asistencia técnica y la constitución de fondos en administración, que busca direccionar los recursos que alcaldías, gobernaciones y sector privado destinan para contribuir en la gestión de capital humano; y (iii) un modelo enfocado en la financiación de las IES para fines de acreditación de la calidad, que les permita adelantar sus procesos de acreditación institucional o de programas. Los dos primeros modelos apuntan al financiamiento de la demanda; mientras que el último está dirigido al financiamiento de la oferta y la calidad. Operativamente los tres modelos hacen sus desembolsos a las IES en donde los estudiantes han elegido cursar sus programas, pero solo el crédito a la calidad financia la oferta en educación superior, ya que está destinado al fortalecimiento institucional a diferencia de los créditos educativos que están destinados a financiar la matrícula de los estudiantes y por lo tanto están financiando la demanda.

Ilustración 1. Modelos de financiación del ICETEX



Fuente: Elaboración propia

Estos modelos son al mismo tiempo desarrollados en el marco de la Ley 1002 de diciembre 2005, por la cual se transforma al ICETEX en entidad financiera de naturaleza especial, y el Decreto 1050 de abril de 2006, por el cual se reglamenta la misma y se le da un carácter similar al de banca comercial.

A continuación, se explican los modelos financieros para estos tres modelos y los créditos o fondos que hacen parte de cada uno.

6.1 Modelo financiero para créditos educativos

La estructura financiera tradicional del ICETEX responde a su misionalidad de fomentar la educación superior para poblaciones con menos recursos económicos, pero con buen desempeño académico a través de la colocación de créditos blandos (es decir, con bajas tasas de interés). Este ha sido el modelo de negocio más usado por el ICETEX y por el que se le conoce comúnmente. El modelo funciona

como en la banca comercial en donde se colocan créditos blandos, con tasas inferiores a las del mercado y periodos de pago más amplios que los usados por el sistema bancario tradicional.

De acuerdo con ICETEX (2019), La principal fuente de recursos que sustenta este modelo son los traslados que hace el Estado colombiano, a través del presupuesto general de la nación, y que están en el marco del cumplimiento de metas en cobertura en educación superior. Hacen parte de estas fuentes, los rendimientos financieros generados por sus propios recursos y los reintegros de los beneficiarios, que incluye el diferencial a favor del ICETEX dado por las tasas de colocación.

6.1.1 Crédito Acceso con Calidad a la Educación Superior (ACCES)

El crédito ACCES fue creado en 2002 con el fin de ofrecer líneas de crédito a largo plazo para financiar programas técnicos profesionales, tecnológicos o de ciclo complementario de escuelas normales superiores, o universitarios. De acuerdo con el CONPES 3203 de 2002, “el proyecto pretende mejorar la respuesta de la educación superior a las necesidades de la sociedad, en términos de formación de capital humano calificado y de investigación e información tecnológica, de tal forma que permita mejorar la competitividad de Colombia en el mercado global.” (pg. 6). Este crédito fue liderado por el ICETEX y financiado por el Banco Mundial (Moreno, 2017, pág. 43).

De acuerdo con el CONPES 3496 de 2007, el proyecto se llevó a cabo a través de 3 componentes: equidad en el acceso, formación doctoral y fortalecimiento institucional.

En este sentido, el crédito beneficiaba a estudiantes colombianos, especialmente de los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3, sin embargo, también financiaba a los estudiantes de estratos 4, 5 y 6 con un buen desempeño académico. Los requisitos para acceder a este crédito eran:

1. Ser colombiano.
2. Ser admitido en un programa técnico profesional, tecnológico, ciclo complementario de escuelas normales superiores o universitario (acreditado o en vía de acreditación).

3. Si solicita crédito para el primer o segundo semestre, tener buen rendimiento académico, según el puntaje obtenido en la prueba del ICFES.
4. Si se trata de personas que solicitan crédito para tercer semestre en adelante, tener un promedio académico acumulado que no sea menor a 3.4.
5. Tener un deudor solidario, aceptado por la Central de Información Financiera (CIFIN) quien avalará y firmará con el estudiante los documentos (carta de instrucciones y pagaré) que respaldan el crédito.
6. Si ha tenido o tiene otro crédito con el ICETEX, haber cancelado el 50% de esa obligación, estar al día en los pagos y demostrar que tiene capacidad económica para cumplir con ambas obligaciones.
7. Para renovar el crédito y que el ICETEX haga el giro, estar al día en sus pagos. (ICETEX, 2020)

Adicionalmente, se otorgaba un subsidio de sostenimiento semestral, cuyo valor aumentaba cada año de acuerdo con el IPC, para el año 2015 se otorgó un subsidio de \$707.409 MCTE. Este beneficio se dirigía directamente a los estudiantes que se encontraran en la versión III del Sisbén dentro de los puntos de corte establecidos por el ICETEX (ver Tabla 12):

Tabla 12. Puntos de corte establecidos por el ICETEX 2015, según área

Área	Puntaje mínimo	Puntaje máximo
14 ciudades principales sin sus áreas metropolitanas, Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Bucaramanga, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Pasto, Montería, Manizales y Santa Marta.	0	54,00
Resto urbano: es la zona urbana diferente a las 14 principales ciudades, los centros poblados y la zona rural dispersa de las 14 principales ciudades.	0	52,72
Rural	0	34,79

Fuente: Acuerdo 013 de 2015 del MEN, por el cual se modifica la política de otorgamiento de los subsidios de sostenimiento y se actualizan los puntos de corte del Sisbén III para efecto de adjudicación de subsidio de crédito educativo.

El monto máximo de desembolso por semestre era de hasta 11 SMMLV por cada crédito otorgado, e iba dirigido directamente a la IES.

Tabla 13. Porcentaje de cubrimiento sobre el valor de la matrícula, según tipo de programa y características socioeconómicas, 2014

Tipo de programa	Cubrimiento sobre el valor de la matrícula
Programas técnico profesionales, tecnológicos, escuelas normales superiores y Centros Regionales para la Educación Superior (CERES)	Hasta el 100%
Programas universitarios estrato 1 o 2	Hasta el 75%
Programas universitarios estrato 3,4,5 o 6	Hasta el 50%

Fuente: ICETEX, 2020

De acuerdo con el ICETEX (2020a) , si un beneficiario cursaba dos programas académicos complementarios entre sí, les eran financiados hasta dos periodos académicos adicionales con respecto a la duración total del programa para el cual les fue otorgado el crédito inicialmente. Además, para evitar aplazamientos de programas académicos o deserción, se financiaban hasta dos periodos adicionales requeridos para cubrir la carga académica pendiente.

De acuerdo con el ICETEX (2020a) esta línea de crédito se componía por tres periodos y en cada uno se generaban intereses:

- 1.** Periodo de estudios: corresponde al periodo en el que se estaban realizando estudios superiores y se solicitaba un crédito educativo por uno o varios semestres
- 2.** Periodo de gracia: Se otorgaba automáticamente a los estudiantes con créditos de la modalidad a Largo Plazo ACCES que habían terminado exitosamente su programa académico. También se daba a aquellos estudiantes que solicitaban la terminación del crédito, pero continuaban sus estudios (esto último con previa solicitud del usuario del crédito). Durante este periodo se liquidaban los intereses corrientes sobre el saldo de capital adeudado. El beneficiario del crédito podía renunciar al periodo de gracia para iniciar la eta-

pa final de amortización, para lo cual era indispensable que informara al ICE-TEX su decisión radicando la comunicación respectiva

- 3.** Periodo de pago o amortización: Comenzaba una vez había culminado la época de estudios, el periodo de gracia (si se solicitó) o cuando se había pasado al cobro el crédito (por solicitud del estudiante o por mora en el crédito). Era equivalente al doble de la época de estudios, es decir, si el periodo de estudios financiados tuvo una duración de 5 años, la época de pago o amortización equivaldría diez 10 años.

El periodo de pago o amortización se iniciaba al terminar el programa de estudios o el periodo de gracia (si se había utilizado esta opción), o inmediatamente cuando se presentaba una de las causales de terminación del crédito establecidas en el Reglamento de Crédito Educativo. Para pagar el crédito, los beneficiarios podían escoger uno de los siguientes sistemas de amortización:

- 1.** Cuota constante en pesos: el valor de la cuota era definido a partir de las siguientes variables: a) valor de la financiación; b) plazo del crédito; y c) tasa de interés.
- 2.** Cuota escalonada: el valor de la cuota era definido a partir de las siguientes variables: a) valor de la financiación, b) plazo del crédito, c) tasa de interés, d) gradiente o factor de crecimiento de la cuota, el cual era calculado en función de los salarios de los egresados de la educación superior en Colombia estimados con información del Observatorio Laboral para la Educación (OLE).

Las tasas de interés se calculaban con base en el IPC y, dependiendo de la modalidad del crédito y del periodo, oscilaban entre + 4 p.p. y + 8 p.p. (ver tabla 14). La tasa de interés de mora equivaldría al IPC + 12 p.p.

Tabla 14. Tasa de interés según modalidad de crédito, 2014

Modalidad de Crédito	Periodo de estudios y de gracia	Periodo de reembolso
ACCES técnico y tecnológico estrato 1,2 y 3	IPC	IPC
ACCES técnico y tecnológico estrato 4,5 y 6	IPC+4 p.p.	IPC+4 p.p.
ACCES universitario estrato 1,2 y 3	IPC	IPC
ACCES universitario 4,5 y 6	IPC+4 p.p.	IPC+8 p.p.
CERES técnico y tecnológico 1,2 y 3	IPC	IPC
CERES técnico y tecnológico estrato 4,5 y 6	IPC+4 p.p.	IPC+4 p.p.
CERES universitario estrato 1,2 y 3	IPC	IPC
CERES universitario estrato 4,5 y 6	IPC+4 p.p.	IPC+8 p.p.

Fuente: ICETEX, 2020

A su vez, los beneficiarios podían suspender o congelar sus créditos. Para suspender, debían haber terminado exitosamente su programa académico, no haber comenzado a pagar el crédito, no haberse podido vincular laboralmente; en el caso de los desertores del crédito educativo y/o del programa académico, estos debieron no haber iniciado los pagos y no haber podido vincularse en el mercado laboral. Para congelar la obligación de pago, los beneficiarios debían haber terminado exitosamente su programa académico, estar en época de amortización y presentar una situación de desempleo; o, para los desertores del crédito educativo y/o del programa académico, estos debían estar en época de amortización y presentar una situación de desempleo. La suspensión y el congelamiento del plan de pagos del crédito eran otorgados por una única vez por un periodo de 6 meses, prorrogables por 6 meses más.

Este crédito estuvo en vigencia por 12 años, empezando en 2003 y culminando su funcionamiento el primer semestre de 2015. Entre 2003 y 2008, se destinó un total de US\$200 millones de recursos de crédito y US\$87 millones de contrapartida. Luego, se firmó una segunda fase por un monto de US\$500 millones para ser ejecutados entre 2008 y 2013 (CONPES 3496, 2007).

Según el estudio de Moreno (2017), en cuanto a la caracterización de la población que fue beneficiaria de este crédito, se encuentra que el 55,8% fueron mujeres, mientras que el 44,2% hombres. El mayor nivel de financiación se dirigió a la pobla-

ción que residía en inmuebles de estratos socioeconómicos bajos, principalmente de estrato 2 (50%), de estrato 1 (30%) y de estrato 3 (16%). En cuanto al nivel de formación, el 77% de los beneficiarios accedieron a formación universitaria, el 16% a tecnológica y el 7% a técnica. (pg. 70-74).

De acuerdo con el CONPES 3880 de 2016, entre 2003 y 2015, el crédito ACCES benefició aproximadamente a 414 mil estudiantes en programas de pregrado, de los cuales el 80% pertenecía a los estratos 1 y 2. Según Melguizo, Sánchez y Velasco (Citado en el CONPES 3880, 2016), hasta el año 2011 el crédito ACCES era la única línea de crédito que ofrecía subsidios, lo cual demostró ser positivo en cuanto a la permanencia de los estudiantes en educación superior. Además, se indica que este crédito aumentó la probabilidad de ingresar a la educación superior en un 20% y disminuyó la probabilidad de deserción en un 7%. En este sentido, el mismo CONPES manifiesta que:

Los créditos de ACCES y de largo plazo del ICETEX son los que más disminuyen la deserción, especialmente en los programas de formación técnica profesional (CEDE, 2014). Los datos de SPADIES a 2012 muestran que los estudiantes con créditos ACCES tenían una tasa de deserción por cohorte del 35,6 %, mientras que los que carecían de créditos tenían una tasa de deserción del 52,1%. Además, cuanto más tiempo haya continuado el crédito, menos probable es que el estudiante abandone los estudios (OCDE y Banco Mundial, 2012).

A pesar de dichas contribuciones en aras de mejorar el acceso a la educación superior, las barreras socioeconómicas persistían, razón por la cual en 2015 se lanzó el programa de crédito *Tú Eliges*, que pretende ampliar las líneas de crédito a largo plazo ACCES.

6.1.2 Tú Eliges

Por medio del Acuerdo 060 de 2019 del MEN se creó el crédito *Tú Eliges* en el año 2015. Estas líneas de crédito están actualmente vigentes. Los potenciales beneficiarios pueden diseñar su crédito teniendo en cuenta las siguientes variables:

1. Línea de crédito: el potencial beneficiario puede optar por financiamiento entre el 10% y el 100% del valor de la matrícula en segmentos financiables del 10%, 25%, 30%, 40%, 60% o 100%, dependiendo de la capacidad económica y proyección en el tiempo de esta.
2. El potencial beneficiario puede escoger o no un periodo de gracia para iniciar los pagos al ICETEX
3. El monto financiable es indexado al IPC del año inmediatamente anterior para hacer los ajustes por inflación
4. Otra variable tiene que ver con la duración del programa académico. En esta línea, se financian desde programas técnicos y tecnológicos, pasando por programas profesionales hasta postgrados en el exterior. Créditos largo mediano y corto plazo.
5. Se incorporan también en el modelo financiero los incrementos por matrícula que las IES deben informar al MEN a través de la oficina de inspección y vigilancia.
6. La tasa de interés que se fija para el crédito varía en función del monto a financiar, del periodo de gracia o no, y de la duración del programa. Al ser criterios elegibles por el potencial beneficiario, la tasa de interés es en consecuencia elegida por él mismo. Sin embargo, esta tasa siempre será inferior a las tasas del mercado y es determinada por el IPC + un porcentaje entre el 7% y el 9%.

En cuanto a los requisitos vigentes en 2020 para este programa, se evidencia que la línea de largo plazo, en el caso de 25%, está focalizada en las personas cuyas viviendas se clasifican en estratos 1, 2 o 3. Sin embargo, esta línea tiene la mayor tasa de interés de las ofrecidas en el programa. Es de resaltar que la línea 0% no tiene intereses, sino que se indexa solo con IPC. Estas tasas son bajas con respecto a las establecidas por el mercado financiero, ya que la media en el sector financiero para los créditos se ubica en 21% para el 2020 (Superfinanciera, 2020). (Ver ilustración 2)

Ilustración 2. Requisitos y tasa de interés de las líneas del programa Tú Eliges del ICETEX

LÍNEA A CORTO PLAZO	LÍNEAS A MEDIANO PLAZO	LÍNEAS A LARGO PLAZO
<p>TÚ PAGAS el 100% del crédito, mientras estudias.</p>	<p>TÚ PAGAS el 30%, 40% o 60% del crédito, mientras estudias.</p>	<p>TÚ PAGAS el 0% o 25% del crédito, mientras estudias.</p>
<p>Pagos: 100%</p> <p>Tasa (IPC+7%)*</p> <p>* Efectivo Anual (Para el 2020 se toma el IPC del 2019, según DANE fue el 3,8%)</p>	<p>Pagos: 30% Pagos: 40% Pagos: 60%</p> <p>Tasa (IPC+9%)* Tasa (IPC+8%)* Tasa (IPC+7%)*</p> <p>* Efectivo Anual (Para el 2020 se toma el IPC del 2019, según DANE fue el 3,8%)</p>	<p>Pagos: 0% Pagos: 25%</p> <p>Tasa (IPC)* Tasa (IPC+9%)*</p> <p>* Efectivo Anual (Para el 2020 se toma el IPC del 2019, según DANE fue el 3,8%)</p>
<p>Los pagos se realizan en cuotas durante el semestre o año académico.</p> <p>Requisitos: Todos los estratos.</p> <p>CON resultado en las Pruebas Saber 11: puntaje igual o superior a 240 (línea del 100%)</p> <p>SIN resultado en las Pruebas Saber 11: deberás acreditar para primer semestre deberás desempeño académico BÁSICO.</p> <p>Promedio de notas: 3,4 igual o superior.</p>	<p>Al finalizar tus estudios, TÚ PAGAS el resto (70%, 60% o 40%) hasta en un periodo igual al financiado.</p> <p>Requisitos: Todos los estratos.</p> <p>CON resultado en las Pruebas Saber 11: puntaje igual o superior a 260 (línea del 30%) o 240 (líneas del 40% y 60%).</p> <p>SIN resultado en las Pruebas Saber 11: deberás acreditar para primer semestre deberás desempeño académico BÁSICO.</p> <p>Promedio de notas: 3,4 igual o superior.</p>	<p>Al finalizar tus estudios, TÚ PAGAS el resto (100% o 75%) hasta en el doble del tiempo financiado.</p> <p>Requisitos: Estratos 1, 2 o 3. Puntaje Sisbén (línea del 0%).</p> <p>CON resultado en las Pruebas saber 11: puntaje igual o superior a 300 (línea 0%) o 270 (línea 25%).</p> <p>SIN resultado en las Pruebas saber 11: desempeño superior (línea 0%) o desempeño alto (línea 25%).</p> <p>Promedio de notas: 3,4 igual o superior.</p>
CORTO PLAZO	MEDIANO PLAZO	LARGO PLAZO

Fuente: ICETEX 2020

En 2019, el programa *Tú Eliges* tiene activos 169.743 individuos y alcanzó un valor total girado de crédito de \$917 mil millones MCTE, sin embargo, estos giros dependen de las líneas de crédito (ver tabla 15). La capacidad de absorción de este programa es baja ya que en el año 2019 se benefició a 25.629 estudiantes nuevos, de los 682.000 estudiantes que ingresaron al sistema este año, de los cuales, el 65% ingresó a una línea destinada para estratos 1, 2 y 3. En cuanto a la tasa de cartera vencida en plazo mayor a 30 días del ICETEX, aproximadamente 8 de cada 100 créditos entraron en mora en el 2019 (ICETEX, 2019).

Tabla 15. Beneficiarios y giros de la línea *Tú Eliges* en 2019

Plazo	Línea	Adjudicaciones 2019		Renovaciones 2019	
		Beneficiarios	Valor girado (\$)	Beneficiarios	Valor girado (\$)
Largo	0%	4.682	\$22.116.144.299	24.649	\$109.073.161.996,00
Largo	25%	11.154	\$55.717.632.946	68.613	\$344.993.833.635,16
Mediano	30%	4.812	\$30.980.838.022	20.194	\$126.407.686.140,00
Mediano	40%	3.635	\$21.110.440.683	17.438	\$110.883.374.289,00
Mediano	50%	0	\$0	4.280	\$27.202.890.475,00
Mediano	60%	1.346	\$8.514.537.316	8.940	\$60.415.930.619,00
Corto	100%	555	\$2.863.530.124	1.770	\$9.148.190.378,00
Total		25.629	\$138.439.593.266	144.114	\$778.976.877.154

Fuente: Cálculos LEE. Datos: informes de gestión de 2019 del ICETEX

6.2 Fondos en Administración

El modelo de los fondos de administración está orientado a mediar entre las entidades públicas o privadas y las familias, mediante un mecanismo en donde el ICETEX pone a disposición del constituyente la infraestructura, el recurso humano y la experticia en la gestión administrativa, que garantice una gestión adecuada en la administración de los recursos destinados para el acceso, la permanencia y la graduación de una población específica.

De acuerdo con ICETEX (2020a), el modelo financiero ofrecido a las entidades públicas y privadas tiene un componente importante de regionalización, ya que con él se busca que las entidades territoriales que firman convenios o contratos con el ICETEX para la administración de los recursos destinados a la cobertura en educación superior participen activamente en la definición de criterios como condiciones del crédito, perfil de beneficiarios, etc. En otras palabras, este modelo canaliza los recursos del sector privado y público y permite su administración de forma satisfactoria.

Estos fondos se caracterizan por la estructura del crédito al beneficiario que puede tener una parte subsidiada, una parte condonable y una parte reembolsable, de

acuerdo a cómo lo determine el constituyente del fondo en el reglamento operativo.

Con relación al esquema del modelo financiero de este tipo de fondos, el ICETEX ofrece el servicio de administración de recursos para educación superior a las entidades públicas y privadas y se consolida a través de un convenio o contrato privado, según sea el caso, que tiene por objeto la creación de un fondo en administración en el que se determina el modelo financiero, que contiene:

- 1. Finalidad del fondo.** Se estipula cuál es el objeto del fondo y la población objetivo que se pretende atender con estos recursos.
- 2. Financiamiento.** Se determina el origen o fuente de los recursos que alimentarán el fondo y su monto inicial, normalmente se fija un piso y se deja abierto para que se pueda ampliar el traslado que pueda hacer el constituyente, pero nunca pueda ser menor a un monto determinado. Dentro de las fuentes que se fijan en este criterio están, por ejemplo, los rendimientos financieros generados por sus propios recursos, los reintegros que hacen los beneficiarios o incluso las donaciones que eventualmente se hagan al fondo por terceros. También se determina aquí la periodicidad de los desembolsos, se deja explícito que la entidad constituyente del fondo debe garantizar el financiamiento completo del programa que esté fomentando dentro de la misma vigencia. Esto implica que en un mismo presupuesto se deba cubrir los costos de toda la cohorte y que los recursos deben ser girados en la vigencia anterior, al inicio de la colocación de los créditos.
- 3. Imputación presupuestal.** Esta particularidad opera para las entidades territoriales y es en relación con el proceso presupuestal que debe ser comprometido, y se da como comprometido con la firma del convenio.
- 4. Valor de la constitución.** Se explicita cuánto es el valor inicial del desembolso para el fondo y la fecha de desembolso, que tiene un impacto en los rendimientos financieros a favor del mismo fondo. Es sobre este valor que se hacen los descuentos de administración y hasta dónde va la responsabilidad del ICETEX. El administrador de los recursos debe abrir una cuenta especial para el manejo de los dineros del respectivo fondo. También se hace la salvedad de que eventualmente se deban usar recursos para gastos extraordinarios, pero su uso deberá estar aprobado por la junta administradora que deberá crearse.

5. Obligaciones de los beneficiarios. Se determina el carácter del crédito (subsidiado, condonable, reembolsable o mixto).
6. Prima de garantías. Además de los descuentos que se hacen sobre gastos de administración, también se fija una tasa para seguros por muerte o invalidez física o mental total y permanente del beneficiario. Esta tasa oscila entre el 1% y el 2%, y se incluye en el desembolso para el beneficiario. Al mismo tiempo, se determina cuál será la tasa del crédito aplicable al beneficiario.
7. Recaudo de cartera. Aquí se fija la obligación para el ICETEX de recuperar la cartera a favor del fondo, pero se le reconoce que los intereses generados por dicha cartera o amortización de esta le pertenecerán al ICETEX por la gestión de cobro.

El modelo financiero del ICETEX frente a los fondos en administración se sostiene principalmente con dos fuentes: los recursos provenientes de la tasa de administración y los recursos provenientes por la gestión de recuperación de cartera. Una desventaja para las entidades territoriales de este modelo resulta de la obligatoriedad de hacer un único desembolso para garantizar toda la cohorte, puesto que, cuando se habla de finanzas, la disponibilidad de flujo de caja determina el costo del dinero o la tasa de interés.

Es importante tener en cuenta que los créditos colocados con recursos provenientes de fondos en administración tienen la misma estructura que los créditos educativos, pero se diferencian y se vuelven más “blandos” en las condiciones de fomento que se determina explícitamente en los convenios o contratos que constituyen el fondo o la alianza y bajo la premisa que los recursos del fondo son del presupuesto de la entidad constituyente. Por ejemplo, los fondos en administración de *Generación E* incorporan subsidios a la tasa IPC + % y/o condonación por graduación.

A continuación, se enuncian algunos fondos en administración: dos fondos creados para administrar recursos de los programas Ser Pilo Paga y Generación E, y otros fondos en donde se administran los recursos de Bogotá D.C.

6.2.1 Ser Pilo Paga (SPP)

De acuerdo con el MEN (2018b), el programa SPP fue implementado entre 2014 y 2018, y tuvo cuatro cohortes de beneficiarios. Su objetivo fue garantizar a bachille-

res de bajos recursos el acceso a IES acreditadas. El programa buscó beneficiar a 10.000 jóvenes cada año mediante un préstamo-beca condonable otorgado por el ICETEX. El SPP financiaba la totalidad de la matrícula en una IES acreditada, donde los recursos de la matrícula de los estudiantes se giraban directamente a las IES, y otorgaba un apoyo de sostenibilidad que variaba de acuerdo con las condiciones de los beneficiarios, donde los recursos se giraban al beneficiario.

Los requisitos para acceder al programa eran:

1. Ser colombiano.
2. Haber cursado y aprobado el grado 11.
3. Haber obtenido un puntaje superior al percentil 91 en el examen Saber 11.
4. Ser admitido en una IES de alta calidad.
5. Estar registrado en la versión III del Sisbén (ver Tabla 16) y estar por debajo de un límite de puntaje determinado. (MEN 2018b)

Tabla 16. Corte de puntajes Sisbén

No.	Área	Puntaje Máximo
1	14 Ciudades principales sin Sus áreas metropolitanas: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Bucaramanga, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Pasto, Montería, Manizales Y Santa Marta	57,21
2	Resto urbano: en La zona urbana diferente a las 14 ciudades principales, los centros poblados y la zona dispersa de las 14 ciudades principales	56,32
3	Rural	40,75

Fuente: MEN, 2018

La cobertura del programa correspondía al 100% del valor de la matrícula y un apoyo de sostenimiento de acuerdo con los siguientes criterios (ver Tabla 17):

Tabla 17. Apoyo de sostenimiento y criterios de asignación

Apoyo de sostenimiento	Criterios
1 SMMLV	Para los estudiantes que no requieran desplazarse del municipio donde se encuentra ubicado el establecimiento educativo donde cursó su bachillerato.
1,5 SMMLV	Estudiantes que no requieren desplazarse de su lugar de residencia para cursar sus estudios y estén ubicados en áreas metropolitanas.
4 SMMLV	Estudiantes que requieran desplazarse de su lugar de residencia a la ciudad donde cursarán sus estudios y que no correspondan a áreas metropolitanas.

Fuente: MEN, 2018

Por otro lado, de acuerdo con el MEN (2018b) la suspensión del beneficio se realizaba a partir de los siguientes casos:

1. Expresa voluntad del beneficiario
2. Adulteración de documentos o presentación de información falsa
3. No tramitar la renovación del crédito
4. Suspensión del crédito condonable por más de dos periodos académicos consecutivos
5. Suspensión definitiva de los estudios
6. Incumplimiento del beneficiario de sus obligaciones. En este caso, el beneficiario debía devolver la totalidad del valor del crédito recibido.

De acuerdo con el MEN (2020), el programa contó con 39.998 beneficiarios, los cuales fueron 58% hombres y 43% mujeres. No obstante, hubo un total de 37.629 legalizaciones, lo que significa que el 7,5% de los beneficiarios no hizo parte del programa (ver Tabla 18). El número de beneficiarios en cada uno de los cortes de legalización fue:

Tabla 18. Beneficiarios del programa SPP nacional

Sexo	Corte 1- 2015	Corte 2 - 2016	Corte 3 - 2017	Corte 4 - 2018	Total de beneficiarios
Hombres	5.771	7.349	5.128	4.600	22.848
Mujeres	4.371	5.402	3.958	3.419	17.150
Total	10.142	12.751	9.086	8.019	39.998

Fuente: MEN, 2020. Cálculos: LEE

En cuanto a los estudiantes egresados de establecimientos educativos de Bogotá, se encontraron el 13,49% de los beneficiarios, sin embargo, esta participación se reduce en cada una de las cortes: en la primera de 17,7% de los beneficiarios a 9,61% en la cuarta corte de beneficiarios inscritos en el programa. (Ver Tabla 19).

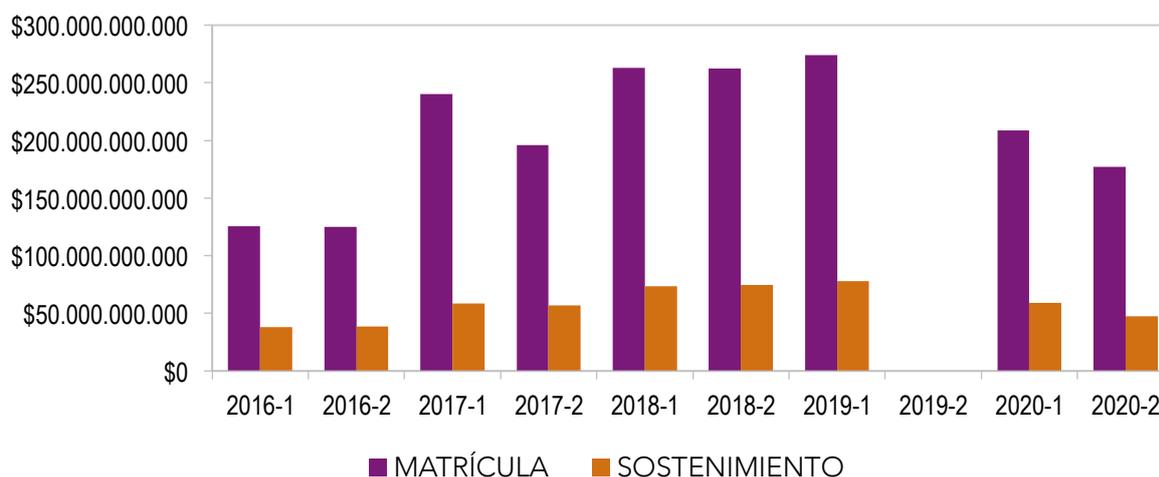
Tabla 19. Beneficiarios del programa SPP en Bogotá D.C.

Sexo	Corte 1- 2015	Corte 2 - 2016	Corte 3 - 2017	Corte 4 - 2018	Total beneficiarios
Hombres	1.013	1.102	586	464	3.165
Mujeres	791	723	405	307	2.226
Total	1.804	1.825	991	771	5.391

Fuente: MEN, 2020. Cálculos: LEE

El programa actualmente no ha terminado de girar los recursos asignados para los estudiantes que continúan siendo beneficiarios, bien sea porque no han culminado sus estudios o porque no han desertado, por este motivo se presentarán los resultados financieros al 30 de octubre de 2020. (Ver gráfica 20)

Gráfica 20. Valor de los recursos invertidos por concepto de matrícula y sostenimiento en las diferentes versiones del programa SPP (precios constantes de 2019).⁵⁹



Fuente: MEN, 2020. Cálculos: LEE

Así mismo, durante las cohortes de los años 2015 y 2016, los desembolsos para las IES privadas alcanzaron el 98,4 % del total de los recursos; mientras que, las IES públicas tan solo el 1,6%. De las 39 IES acreditadas, 5 universidades (todas privadas), recaudaron el 51,5% del total del presupuesto girado y matricularon conjuntamente al 37% de los estudiantes beneficiados con esta iniciativa (El Espectador, 2016). Esto se agudizó dado que en las dos primeras versiones del programa se giró el valor con base a la declaración de renta de los estudiantes de las IES oficiales, lo cual provocó que estas no aumentaran sus ingresos. A partir de la tercera versión estos valores cambiaron a un giro por cupo, es decir las IES oficiales y el MEN fijaron el ingreso por estudiante⁶⁰.

Impacto del programa

En el año 2017, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) y el Centro Nacional de Consultoría (CNC), llevaron a cabo la medición del impacto de este programa en el corto plazo.

⁵⁹ El dato de 2019-2 no se encuentra disponible

⁶⁰ Ver anexo 10.7.

Para ello, tomaron la información disponible del 2014-2 y 2015-2, datos administrativos y 1.847 encuestas representativas realizadas a jóvenes elegibles y no elegibles del segundo corte. Con este insumo, desarrollaron un análisis de regresión discontinua para evaluar el impacto del programa sobre distintas variables de acceso a la educación superior, una metodología de variables instrumentales para medir el efecto sobre el desempeño académico de los jóvenes, y una estimación de intención del tratamiento para analizar los efectos sobre indicadores de calidad de vida, expectativas, percepciones y variables no cognitivas de los beneficiarios del programa. Esta evaluación encontró resultados positivos en términos de acceso y permanencia.

Con relación al acceso a la educación superior, los resultados del análisis muestran que, para el primer corte, aumentó la probabilidad de acceso a la educación superior en 31,8 p.p., correspondiente a un aumento del 112%. Para el segundo corte, el impacto fue de 25,8 p.p., equivalentes, también, a un aumento del 112%. En términos de calidad, se encontró que ser elegible en el programa aumentó en 46,1 y 41,2 p.p. la probabilidad para acceder a una IES acreditada, en el primer y segundo corte, respectivamente. Del mismo modo, la probabilidad de elegir IES acreditadas privadas aumentó en 48,6 p.p. en el primer corte y 54,4 p.p. en el segundo. Adicionalmente, ser elegible en ambos cortes disminuyó la probabilidad de acceder a IES no acreditadas, tanto oficiales como no oficiales, y tuvo un efecto negativo sobre el acceso a programas técnicos y tecnológicos de 2,8 y 2,3 p.p. para el primer corte, y de 6,7 y 6,6 p.p. para el segundo corte (correspondiente a 53% y 53,6%, y 59% y 58,4%, respectivamente). Es importante mencionar que los efectos obtenidos para los individuos que efectivamente fueron beneficiarios, son similares en signo a los que se acaban de exponer, aunque presentan variaciones en su magnitud.

En segundo lugar, los autores encontraron que, comparados con sus pares de IES acreditadas, los beneficiarios del primer corte de SPP tienen una menor probabilidad de ausentarse intersemestralmente (7 p.p.), así como de desertar en primer y segundo semestre (6 y 7,9 p.p., respectivamente). Además, los beneficiarios del segundo corte tienen una mayor probabilidad de contar con servicios básicos, computador y computador con internet, así como una mayor satisfacción de vida y perspectiva salarial, aún cuando el programa tuvo un efecto negativo en su clima familiar. Por último, un hallazgo muy relevante es que los beneficiarios tienen un

mayor índice de depresión, menor perseverancia y apoyo social, lo cual, según los autores, se puede deber a los nuevos retos académicos y hábitos que enfrentan los beneficiarios en su nuevo contexto.

Por otro lado, Londoño-Vélez *et al.* (2020) estudiaron cómo SPP afectó la matrícula en educación superior, la selección de IES y la distribución de estudiantes en estas instituciones, para lo cual hicieron uso de datos de Saber 11, Sisbén, SPADIES, ICE-TEX, OLE, MEN e información propia recolectada. A partir de estas fuentes de información, los autores llevaron a cabo un análisis de regresión discontinua con el fin de medir los efectos causales del programa en la matrícula y elección de las IES, y una metodología de diferencias en diferencias para analizar, de una manera más amplia, los efectos del programa sobre los estudiantes elegibles y no elegibles, así como sobre la oferta de educación superior.

Tras el análisis de regresión discontinua, los autores encuentran que, para los estudiantes elegibles de bajos recursos del primer corte⁶¹, tener un puntaje en el examen Saber 11 justo arriba del punto de corte requerido, aumentó la matrícula en 32 p.p., u 86,5%. Asimismo, para los estudiantes con puntaje elegible en Saber 11, sobrepasar el punto de corte del Sisbén aumentó la matrícula en 27,4 p.p., o 56,5%.

Con relación a la selección de IES, encuentran que los estudiantes hacen cambios sustanciales desde IES no acreditadas a acreditadas. En particular, entre los estudiantes elegibles con bajos recursos, tener el puntaje requerido en el Saber 11 aumenta (disminuye) la matrícula en IES acreditadas (no acreditadas) en 46,5 p.p., (426,6%) y 15,4 p.p. (57,7%), respectivamente, lo que, según los autores, implica una importante mejora en la calidad de las IES a la que se enfrentan los estudiantes. Además, según los resultados del estudio, los estudiantes eligen desproporcionadamente IES privadas sobre las oficiales, principalmente porque perciben que las primeras tienen más prestigio, mayor calidad académica y mejores prospectos laborales.

⁶¹ Los autores tienen en cuenta principalmente el primer corte debido a que los estudiantes de esta cohorte no podían manipular ni afectar sus puntajes en Saber 11 ni los puntos de corte para ser elegidos.

En el segundo análisis de diferencias en diferencias, se encuentran efectos por el lado de la oferta y la demanda. En primer lugar, los autores muestran que la demanda por IES acreditadas y privadas aumentó significativamente, y que estas, a su vez, respondieron a esto admitiendo y matriculando más estudiantes. Esto, según su análisis, sugiere que la asistencia de estudiantes elegibles y no elegibles aumentó, lo que produce ganancias en equidad y beneficios sociales. Por otro lado, dadas las preferencias de los beneficiarios por acceder a IES acreditadas no oficiales, la distribución de la calidad académica de los estudiantes y de sus condiciones socioeconómicas cambió notablemente dentro de estas instituciones: el 46% del total de estudiantes tenía bajos ingresos. Con esto, además, la calidad académica promedio de las IES no acreditadas disminuyó.

En segundo lugar, los autores encuentran que las IES no acreditadas se vieron presionadas por el éxodo de estudiantes con alto desempeño académico para volverse instituciones acreditadas, ya que el número de IES que solicitaron ser acreditadas aumentó discontinuamente después de la creación del programa. Sin embargo, el número de IES que efectivamente se acreditó solo ha aumentado gradualmente. Finalmente, un hallazgo relevante que encontraron los autores es que los puntajes del examen Saber 11 aumentaron entre los estudiantes con niveles socioeconómicos bajos. En particular, para los estudiantes con niveles de ingreso muy bajo, era 32% más probable obtener un puntaje en el decil superior, y un 175% más probable obtener un puntaje en el percentil superior dos generaciones después de la implementación de la política.

A pesar de los resultados positivos que tuvo SPP en el corto plazo en términos de acceso y permanencia, sus altos costos operativos hicieron que fuera necesario analizar y contrastar los costos y beneficios del programa. En línea con esto, García (2018) realizó un análisis del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE), que inicialmente estaba destinado para financiar la IES públicas pero terminó financiando fondos para SPP. La autora destaca que, en 2016, del total de los recursos del CREE, el 53,6% iba para SPP, el 34,46% para universidades oficiales y el 11,92% para instituciones técnicas y tecnológicas. Del mismo modo, para 2017, la financiación fue del 66,86% para SPP, 24,84% para las universidades oficiales y el 8,28% para las técnicas y tecnológicas. Esta tendencia negativa hacia la financiación de las IES oficiales, según García (2018), podría repercutir en la calidad y cobertura de la

educación superior en el país, lo que, además, contrastaba con el objetivo de equidad de SPP.

6.2.2 Generación E

De acuerdo con la página de Colombia Aprende del MEN (2020a), el programa *Generación E* apunta a la transformación social y desarrollo de las regiones del país a través del acceso, permanencia y graduación a la educación superior de los jóvenes en condición de vulnerabilidad económica. El programa tiene tres componentes:

- Equidad: avance en gratuidad por mérito en IES públicas
- Equipo: fortalecimiento a las IES públicas
- Excelencia: reconocimiento a los mejores bachilleres

De acuerdo con el MEN (2020a) entre los tres componentes del programa, se espera beneficiar en total a 336.000 jóvenes en los cuatro años de duración del mandato presidencial comprendido entre 2018-2022. De acuerdo con su misionalidad, el programa procurará llegar a todos los departamentos del país con el cubrimiento del costo de la matrícula y el sostenimiento. A continuación, se presentarán los tres componentes del programa:

Equidad

Este componente tiene como objetivo beneficiar a 320.000 estudiantes en el cuatrienio de 2019 a 2022, y busca brindar mayores oportunidades de acceso a la Educación Pública del país y avanzar en la gratuidad de la educación superior para jóvenes vulnerables económicamente.

Las partes vinculadas en este componente son el MEN, el ICETEX y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social -. Por medio de este programa, se subsidia hasta 4 SMMLV del valor de la matrícula cobrado por las IES oficiales para pregrado, además se destinará "un apoyo de sostenimiento para aquellos estudiantes que no fueron aceptados como participantes en el programa Jóvenes en Acción." (Ministerio de Educación Nacional, 2020a, pág. 4).

Los requisitos para acceder a este programa de acuerdo con MEN (2020a) son:

1. Tener nacionalidad colombiana
2. Tener entre 14 y 28 años durante la convocatoria a la cual aspira (2020-1: del 1 enero al 30 junio y 2020-2: del 1 julio al 31 diciembre)
3. Poseer título de bachiller y haber presentado el Examen de Estado para el ingreso a la Educación Superior.
4. No contar con título profesional universitario.
5. Estar registrado en la base certificada nacional de Sisbén con un puntaje máximo de 32 puntos (se tendrán en cuenta únicamente a las personas que se encuentren en estado validado), a corte 30 de agosto de 2019.
 - a) Si el aspirante pertenece a población indígena y no cuenta con registro en el Sisbén, deberá estar registrado en la base censal del Ministerio del Interior a corte 30 de agosto de 2019.
 - b) Si el aspirante cuenta con doble puntaje del Sisbén debido a actualización del barrido municipal del Sisbén III, se tendrá en cuenta cualquiera de los dos puntajes para acceder al beneficio.
 - c) Si el aspirante es víctima del conflicto armado y no cuenta con registro en Sisbén, deberá estar incluido en el Registro Único de Víctimas de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas UARIV a corte del 30 de agosto de 2019. El Ministerio definirá con base en los hechos victimizantes reportados en la base UARIV los criterios de localización para la población víctima.

Un factor adicional de este componente es el apoyo del sostenimiento o incentivo monetario, ya que, bajo el componente de Equidad, “el estudiante beneficiario tendrá la posibilidad de acceder cada semestre a un apoyo de sostenimiento. Este apoyo es proporcionado por el Departamento de la Prosperidad Social a través del Programa Jóvenes en Acción (JeA)” (MEN, 2020a, pág. 13). Si el beneficiario no cumple los requisitos para ingresar al programa JeA, este beneficio será otorgado por el MEN a través del fondo constituido en el ICETEX, sin embargo, solo se reorganiza la política social de permanecía usando el programa JeA.

En cuanto a JeA, de acuerdo con el MEN (2020d), el joven tendrá la posibilidad de acceder a un apoyo económico cuyo valor máximo es de \$2.000.000 anuales, previo cumplimiento de los requisitos exigidos por Prosperidad Social para ser parte del Programa JeA, como promedio superior a 4,0 y la realización de los cursos de

habilidades para la vida; y la cantidad de cupos estará sujeta a la disponibilidad presupuestal de Prosperidad Social y al cumplimiento de los requisitos del programa.

Ahora bien, respecto al apoyo de sostenimiento por parte del MEN, los jóvenes participantes “tendrán la posibilidad de acceder semestralmente a un subsidio para gastos académicos de 0,5 SMMLV, proporcionado por el MEN. El subsidio será entregado al beneficiario a través del fondo constituido en el ICETEX” (MEN, 2020a, pág. 14)

De acuerdo con el MEN (2020d), los resultados del primer semestre de 2019 dieron cuenta de que 75.149 estudiantes accedieron a las IES oficiales; sin embargo, en el balance de resultados 2019, el ICETEX señaló que los nuevos beneficiarios que legalizaron su beneficio en el componente de Equidad fueron 52.991 de 80.000, es decir, se logró el 66% del cumplimiento del programa. En Bogotá se encontraron 3.256 en 2019 y 2.104 en 2020 beneficiarios (egresados de instituciones educativas de Bogotá).

Es de resaltar que, según las cifras de MEN, el gasto por estudiante promedio en matrícula no supera los 2 SMMLV, ubicándose en \$1.376.691 en 2019, y el gasto de sostenimiento anual fue de \$153.676 en promedio por estudiante. Además, es relevante aclarar que los rubros de sostenimiento de este programa son principalmente cubiertos por el DPS (ver Tabla 20).

Tabla 20. Valor de recursos ejecutados en la línea de Equidad del programa Generación E.

Año	Matrícula	Sostenimiento	Beneficiarios	Gasto matrícula por alumno	Gasto sostenimiento por alumno
2019	\$103.444.532.905	\$11.547.249.504	75.140	\$1.376.691	\$153.676
2020	\$92.629.740.461 ⁶²	ND	47.658	\$1.943.033	ND

Fuente: Cálculos LEE. Datos: Informes de gestión del ICETEX y MEN 2020

En cuanto a la matrícula del sector oficial es de resaltar que en 2019 no se evidenció un aumento por el número de beneficiarios de esta línea, al contrario, la matrícula decreció 6,3%, por lo cual la línea equidad de Generación E parece no tener un efecto directo significativo sobre la cobertura, y dados los montos de los apoyos de matrícula tampoco se traducirán en un aumento de flujo de recursos a las instituciones de educación superior.

Excelencia

Este componente se consolida a través del Convenio Interadministrativo No. 1166 de 2018 entre el MEN, el ICETEX y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social “con el fin de fortalecer estrategias que permitan fomentar el acceso a la educación superior de estudiantes en situación de vulnerabilidad económica a través de instrumentos que estimulen la gradualidad en la gratuidad en IES públicas y reconozcan el mérito académico de IES públicas y privadas” (MEN, 2020a, pág. 1). La meta es adjudicar mínimo 4 mil beneficiarios.

El fin del programa es el acceso de los bachilleres con vulnerabilidad económica que hayan obtenido mejores puntajes en el examen Saber 11, quienes podían elegir el programa académico que prefirieran, así como la elección de preferencia de la IES pública o privada que participe en el programa. Los requisitos de acuerdo al

⁶² Valor a precios constantes de 2019

MEN (2020a) para la postulación de IES privadas es que sean acreditadas de alta calidad o que tengan el 25% de sus programas ofertados en pregrado como alta calidad. Para lo cual, las IES privadas deben manifestar formalmente al MEN su intención de participar en el programa y aceptar realizar un aporte del 25% sobre el valor de la matrícula de cada estudiante.

Los candidatos del programa de excelencia debían ser los bachilleres que se encontraran registrados en la base nacional del Sisbén con un puntaje específico, dentro del corte establecido por la convocatoria, o que se encontraran registrados en base censal del Ministerio del Interior para el caso de la población indígena, y que adicionalmente hubieran presentado el examen Saber 11⁶³.

De acuerdo con el MEN (2020a), los candidatos en 2018 fueron seleccionados tras los siguientes requerimientos:

1. Tener nacionalidad colombiana
2. Obtener el título de grado de bachiller en la vigencia 2018
3. Haber presentado las pruebas de Estado Saber 11 el 25 de febrero de 2018 o 12 de agosto de 2018 y cumplir uno de los siguientes puntos:
 - a. Encontrarse dentro de los tres bachilleres con los mejores puntajes de la prueba saber 11 de cada Departamento y de Bogotá.
 - b. Obtener un puntaje global igual o superior a 359 puntos o más en las pruebas Saber 11 a nivel nacional.
4. Los candidatos deben estar registrados en la base nacional del Sisbén (ver Tabla 21), con corte a 30 de agosto de 2018, con un puntaje igual o inferior a:
 - a:

⁶³ En el año 2018 y 2019 cambiaron algunos requisitos

Tabla 21. Corte de puntajes Sisbén

No.	Área	Puntaje máximo
1	14 ciudades principales sin sus áreas metropolitanas: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Bucaramanga, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Pasto, Montería, Manizales y Santa Marta	57,21
2	Resto urbano: en la zona urbana diferente a las 14 ciudades principales, los centros poblados y la zona dispersa de las 14 ciudades principales	56,32
3	Rural	40,75

Fuente: Colombia Aprende, 2020

Del requisito del Sisbén se exceptúa a la población indígena que se encuentre registrada en la base censal del Ministerio del Interior con corte del 30 de agosto de 2018. La meta de este programa es la cobertura de 4.000 estudiantes por año, el equivalente a 16.000 en la totalidad de los cuatro años en los que se encuentra planeado el programa. En la segunda convocatoria de 2019, este sistema disminuyó el puntaje requerido en la prueba de Estado Saber 11 y cambió los criterios de la siguiente manera MEN (2020a):

1. Haber presentado las pruebas de Estado Saber 11 el 10 de marzo o el 25 de agosto de 2019 y cumplir uno de los siguientes puntos:
 - a. Encontrarse dentro de los 10 bachilleres con mejores puntajes de la prueba Saber 11 para los departamentos de Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Cesar, Chocó, Guainía, Guaviare, La Guajira, San Andrés, Vaupés y Vichada. Para el resto de los departamentos aplican los 3 mejores puntajes.
 - b. Obtener un puntaje global igual o superior a 350 en las pruebas Saber 11.

De acuerdo con el ICETEX y el MEN (2019), los gastos financiados son: valor de la matrícula de un programa académico de pregrado (técnico profesional, tecnológico o universitario), en modalidad presencial, por el total del número de semestres registrados en el SNIES, a través de un crédito de hasta 100% condonable.

Las IES oficiales a las que pueden acceder los beneficiarios se relacionan en la Tabla A 7, junto con los valores de referencia por estudiante. En lo que respecta al “25% de los recursos provenientes de entidades públicas y/o privadas será gestionado por el Ministerio de Educación Nacional. No obstante, en el evento de no lograr la gestión de la totalidad del 25% máximo proyectado por aportes privados y/o públicos, el restante podrá ser asumido por el Ministerio de Educación Nacional” (ICETEX & MEN, 2020, pág. 15).

De acuerdo a lo expresado por el ICETEX (2020b), el programa presenta incentivos semestrales diferenciales entregados de acuerdo con los siguientes criterios (ver Tabla 22) :

Tabla 22. Apoyo de sostenimiento y criterios de asignación

Apoyo de sostenimiento	Criterios
1 SMMLV	Para los estudiantes que no requieran desplazarse del municipio donde se encuentra ubicado el establecimiento educativo donde cursó su bachillerato.
2 SMMLV	Para los estudiantes que requieran desplazarse del municipio donde se encuentra ubicado el establecimiento educativo donde cursó su bachillerato y que su departamento cuente con Instituciones de Educación Superior acreditadas o con el 25% de su oferta académica de pregrado acreditada.
3 SMMLV	Para los estudiantes que requieran desplazarse del municipio donde se encuentra ubicado el establecimiento educativo donde cursó su bachillerato y que su departamento no cuente con Instituciones de Educación Superior acreditadas o con el 25% de su oferta académica de pregrado acreditada

Fuente: MEN & ICETEX (2020)

De acuerdo con ICETEX (2020c), en el año 2019 en este componente se logró un resultado de 4.758 beneficiarios, lo que representa un cumplimiento de la meta de 119%. Sin embargo, el MEN (2020f) argumenta que solo 3.667 participantes se inscribieron en 2019 y 4.222 en 2020. En el caso de Bogotá hay 294 para 2019 y 247 para 2020 (egresados de instituciones educativas de Bogotá).

En la Tabla 23, se presentan los rubros ejecutados en esta línea para el país y para Bogotá D.C.:

Tabla 23. Valor de recursos ejecutados en la línea de excelencia del programa Generación E.

Año	Beneficiarios		Matrícula * estudiante		Sostenimiento * estudiante	
	Nacional	Bogotá	Nacional	Bogotá	Nacional	Bogotá
2019	3.667	294	\$39.529.347.618	\$3.744.518.235	\$8.692.733.652	\$422.339.160
2020 ⁶⁴	4.222	241	\$94.670.062.151	\$7.155.575.158	\$19.140.227.620	\$759.659.803

Fuente: Cálculos LEE. Datos: Informes de gestión del ICETEX y MEN 2020

Es relevante resaltar que los costos de matrícula ejecutados en Bogotá D.C. son mayores que en el resto del país, y los costos de sostenimiento anual son menores dado la direccionalidad del programa (ver Tabla 24).

Tabla 24. Valor de recursos ejecutados en la línea de excelencia del programa Generación E por estudiante.

Año	Matrícula * estudiante		Sostenimiento * estudiante	
	Nacional	Bogotá D.C.	Nacional	Bogotá D.C.
2019	\$10.779.751	\$12.736.457	\$2.370.530	\$1.436.528
2020	\$12.181.770	\$13.577.207	\$2.462.889	\$1.441.402

Fuente: Cálculos LEE. Datos: Informes de gestión del ICETEX y MEN 2020

6.2.3 Fondos de Bogotá D.C.

El distrito actualmente cuenta con 6 fondos de los cuales 5 los administra el ICETEX y un sexto es administrado por FODESEP.

En la Tabla 25 se muestran los montos con los que se han constituido los diferentes fondos. Es importante tener en cuenta que estos valores se fijan en el contrato o

⁶⁴ Datos deflactados con el valor de la inflación de noviembre de 2020, 1.49%

convenio que se firma con el ICETEX y se pueden renovar modificando la cláusula correspondiente, si las partes así lo consideran. Los valores de la Tabla corresponden a los montos contratados hasta el 2019. En esta Tabla solo se están considerando como costos de administración los cobros directos, que para la simulación son del 6%, sin embargo, estos pueden ser hasta del 8,5% del total girado por la entidad constituyente. Existen unos descuentos que se hacen por gravamen a movimientos financieros y gastos extraordinarios que deben ser aprobados por la junta administradora.

Teniendo en cuenta estos montos, en total, para los 6 fondos se destinaron \$ 27 mil millones en el 2020. Esto quiere decir que, si se destinara el 100% de los recursos para cobertura, con el 6% que es el costo de administración, el equivalente a \$ 1.620 millones, se podrían financiar, por ejemplo, hasta 1000 estuđinates a un costo de matrícula de 2 SMMLV, para el año 2020.

Tabla 25. Recursos destinados, costos y número de beneficiarios de cada fondo distrital.

ESTRATEGIAS DE ACCESO Y PERMANENCIA	No. Compromiso	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fondo Educación Superior Todos	231299	\$6.443.500.000	\$6.894.540.000	\$17.482.032.195	\$18.268.546.802	\$19.443.570.926	\$18.433.863.000
Fondo Reparación Víctimas del Conflicto Armado	334613	\$2.000.000.000	\$2.000.000.000	\$2.000.000.000	\$2.000.000.000	\$2.000.000.000	\$2.000.000.000
Fondo Alianza Ciudad Educadora	412916		\$20.626.237.079				
Fondo Universidades Públicas	293515	\$20.998.000.000	\$10.622.084.000	\$3.050.000.000	\$15.412.918.000	\$7.725.485.000	\$6.601.034.000
Fondo Técnica y Tecnológica	161911						
Fondo de Desarrollo de la Educación Superior – FODESEP	341212		\$414.584.920		\$120.000.000		
Total		\$29.441.500.000	\$40.557.445.999	\$22.532.032.195	\$35.801.464.802	\$29.169.055.926	\$27.034.897.000

Fuente: Secretaría Distrital de Educación de Bogotá, 2021

6.3 Financiación de los criterios de calidad a las Instituciones de Educación Superior

El Sistema Nacional de Acreditaciones se crea a través del artículo 53 de la Ley 30 de 1992, tiene como objetivo garantizar que las IES cumplan con los más altos requisitos de calidad y que realicen sus propósitos y objetivos. Además, cuenta con el Consejo Nacional de Acreditación, el cual orienta a las IES en sus procesos de autoevaluación, adopta los criterios e indicadores de calidad. Este proceso de acreditación es adoptado voluntariamente por las IES y es financiado por el Estado y promulgado por el MEN. Adicionalmente, en el Plan Estratégico 2016-2020 del ICETEX, se dispone a financiar la acreditación de las IES ya existentes mediante el refuerzo de la planta investigativa, recursos de investigación físicos y humanos, apuestas productivas regionales, fortalecimiento de posgrados y la atracción de estudiantes. (pg. 10)



7 EJERCICIO DE SIMULACIÓN DE LOS CRÉDITOS DEL PROGRAMA TÚ ELIGES DEL ICETEX

Con el objetivo de simular el endeudamiento que estos programas de crédito tienen sobre los estudiantes se usó el simulador de créditos del ICETEX, el cual toma el cambio en el IPC vigente en el momento de realizar las proyecciones y toma una tasa de aumento del costo del semestre del 5,74%. Adicionalmente, se compara este valor con el promedio de los salarios de los programas y se usa el valor promedio de la matrícula declarado en el examen Saber Pro de los estudiantes pertenecientes a IES privadas. Los resultados de este ejercicio de simulación se contrastan con los salarios promedio.

Dado que el valor de los salarios promedio por NBC no se encuentra actualizado en el Observatorio Laboral para la Educación (OLE), el cual está disponible hasta 2016, se procedió a realizar un ejercicio de *web scraping* para las vacantes disponibles en www.empleo.com para validar los salarios promedios de las vacantes ofrecidas y para las cuales no es necesario tener experiencia laboral. Este ejercicio permitió recopilar información de 23.899 vacantes, de las cuales solo el 18% son para primer empleo, cuyo salario promedio es de \$1.700.000.

7.1 Programas de formación técnica profesional

De acuerdo con el MEN (2019), la formación técnica en promedio está compuesta 4 semestres académicos, solo el 10,9% de los matriculados en estos programas usó un crédito de ICETEX para pagar sus estudios. El porcentaje de estudiantes, discriminados por el valor de la matrícula que fue reportado por ellos al momento de presentar la prueba Saber TyT de 2019, se presenta en la Tabla 26:

Tabla 26. Proporción de estudiantes matriculados en programas técnicos profesionales en Saber TyT 2019-2 de IES privadas por valor de matrícula declarado

Valor de la matrícula	% de estudiantes
Menos de 500 mil	15,85%
Entre 500 mil y menos de 1 millón	29,83%
Entre 1 millón y menos de 2,5 millones	45,96%
Entre 2,5 millones y menos de 4 millones	7,08%
Entre 4 millones y menos de 5,5 millones	0,74%
Entre 5,5 millones y menos de 7 millones	0,22%
Más de 7 millones	0,32%

Fuente: Cálculos LEE. Datos ICFES SABER TyT 2019-2

Con este panorama, se toma el valor de \$1.700.000 como valor de la matrícula para la realización de la simulación en el primer escenario, y adicionalmente se toma el promedio del valor de la matrícula en el percentil 10 del costo de matrícula para Bogotá, que es de \$1.531.188, como escenario mínimo del valor de matrícula; y el percentil 90 del costo de matrícula en Bogotá, que es de \$3.510.400 ⁶⁵, como escenario máximo del valor de la matrícula. A partir de los resultados del primer escenario (ver Tabla 27), en el caso de la línea 0% el monto de deuda total (intereses + capital) es de \$ 10.765.203, pagando un total de \$3.770.086 en intereses por los 4 periodos de estudios y los 4 periodos de amortización, 8 semestres en total.

⁶⁵ Valores presentados en la sección 3.2.2 Programas académicos de pregrado del presente documento.

Tabla 27. Simulación del monto de deuda y capital amortizado en periodos de estudios y en el momento de la terminación de los estudios, en programas técnicos.

Línea	En época de estudios		Después de la culminación		Total
	Capital	Intereses	Capital	Intereses	
0%	\$0	\$1.885.000	\$6.995.160	\$1.885.043	\$10.765.203
25%	\$1.748.790	\$1.475.764	\$5.246.370	\$1.391.591	\$9.862.515
30%	\$2.098.540	\$1.024.472	\$4.896.612	\$1.024.472	\$9.044.096
40%	\$2.798.064	\$578.544	\$4.197.096	\$578.544	\$8.152.248
60%	\$4.197.096	\$354.328	\$2.798.064	\$354.328	\$7.703.816
100%	\$6.995.160	\$210.590	\$0	\$0	\$7.205.750

Fuente: Cálculos LEE. Datos: simulador de crédito de ICETEX 2020

En cuanto al valor de la cuota es importante destacar que cada una de las líneas de crédito tienen diferentes esquemas de amortización, mientras que el periodo de gracia solo existe en las líneas de 0%, 25% y 30%, al igual que todas las líneas realizan pagos de intereses desde el momento 1 del desembolso (ver Tabla 28).

Tabla 28. Resultados de la simulación del plan de amortización valor de cuotas y plazo de pago, en programas técnicos profesionales.

Línea	Tiempo de gracia	Número de cuotas	Valor cuota mensual al final del crédito	Valor cuota mensual durante estudio
0%	12	48	\$184.386	\$17.590
25%	12	48	\$138.290	\$108.000
30%	6	36	\$162.758	\$120.931
40%	0	24	\$195.914	\$144.519
60%	0	24	\$129.433	\$194.505
100%	0	0	\$0	\$308.612

Fuente: Cálculos LEE. Datos: simulador de crédito de ICETEX 2020

En cuanto al escenario mínimo es posible denotar que el pago de intereses en la línea 0% sería de \$3.369.001 sumado a un valor de desembolsos de \$ 6.300.532, lo que conllevaría a una deuda total de \$9.669.533. Deuda que se pagaría durante 48 meses con una cuota mensual fija de \$166.077 luego de la terminación del periodo de gracia. Por otro lado, en el escenario máximo la cuota mensual aumenta a \$380.747 durante los mismo 48 meses. (ver tabla 29).

Tabla 29. Simulación de la cuota y monto adeudado en los escenarios mínimo y máximo en programas técnicos

Línea	Mínimo			Máximo		
	Capital + Intereses	Valor cuota mensual durante estudio	Valor cuota mensual al final del crédito	Capital + Intereses	Valor cuota mensual durante estudio	Valor cuota mensual al final del crédito
0%	\$9.669.533	\$39.106	\$166.077	\$22.168.362	\$108.459	\$380.747
25%	\$8.883.111	\$97.287	\$124.557	\$20.365.410	\$223.804	\$285.560
30%	\$8.157.351	\$108.992	\$146.596	\$18.701.533	\$249.715	\$336.086
40%	\$7.358.936	\$130.163	\$176.459	\$16.871.089	\$298.412	\$404.550
60%	\$7.011.147	\$175.551	\$116.580	\$16.073.749	\$402.468	\$267.272
100%	\$6.490.133	\$270.422	\$0	\$14.879.273	\$619.670	\$0

Fuente: Cálculos LEE. Datos: simulador de crédito de ICETEX 2020

Por otro lado, el salario mensual de este tipo de formación se encuentra entre 1 SMMLV y \$5.000.000 traídos al valor de 2020 por medio de la inflación desde 2015, sin embargo, estos datos se encuentran agrupados hacia un valor medio de \$ 1.112.862. Además, la tasa de cotizantes muestra que en promedio solo el 66% de los graduados consiguió empleo en el primer año después de ser egresados. Con relación al *web scraping*, se halla un salario promedio mensual en 2020 de \$1.375.000 para este tipo de formación, y además se encuentra que un 3% de las vacantes no piden experiencia laboral y están enfocadas en formación técnica. Al contrastar estos valores con el valor de la cuota en el caso de la línea 0%, se evidencia que esta representa el 16,57% del salario mensual promedio de 2020 (traído a valor presente con la inflación) con los datos del OLE, y un 13,41% del salario promedio de 2020 encontrado con el *web scraping* (ver Tabla 30).

Tabla 30. Participación de la cuota por la línea del programa Tú Eliges de programa técnico con un valor semestral de \$1.700.000, en el salario de los años 2020 ajustados a valor presente y salarios del scraping-2020 en programas técnicos profesionales.

Línea	Datos del OLE			web scraping 2020		
	Mínimo	Promedio	Máximo	Mínimo	Promedio	Máximo
0%	20,59%	16,57%	3,69%	20,49%	13,41%	4,73%
25%	15,45%	12,43%	2,77%	15,37%	10,06%	3,55%
30%	18,18%	14,63%	3,26%	18,08%	11,84%	4,17%
40%	21,88%	17,60%	3,92%	21,77%	14,25%	5,02%
60%	14,46%	11,63%	2,59%	14,38%	9,41%	3,32%
100%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Fuente: Cálculos LEE. Datos: simulador de crédito de ICETEX 2020

En cuanto a la participación de los salarios en el caso de los programas técnicos de menor y mayor costo se evidencia que solo en el caso de los programas que tengan un costo en el escenario máximo y reciban un salario en el límite inferior se tendría un pago del 43% y 42% del salario mensual de acuerdo con los datos del OLE y el *web scraping* (ver Tabla 31).

Tabla 31. Comparación del valor de la cuota y el salario en los escenarios Mínimos y Máximos del costo de la matrícula en programas técnicos

Líneas	Datos del OLE						web scraping 2020					
	Escenario Mínimo (costo de matrícula)			Escenario Máximo (costo de matrícula)			Escenario Mínimo (costo de matrícula)			Escenario Máximo (costo de matrícula)		
	Mínimo (Salarios)	Medio (Salarios)	Máximo (Salarios)									
0%	19%	15%	3%	43%	10%	2%	18%	3%	4%	42%	28%	10%
25%	14%	11%	2%	33%	20%	4%	14%	7%	3%	32%	21%	7%
30%	17%	13%	3%	38%	22%	5%	16%	8%	4%	37%	24%	9%
40%	20%	16%	4%	46%	27%	6%	20%	9%	5%	45%	29%	10%
60%	13%	10%	2%	30%	36%	8%	13%	13%	3%	30%	19%	7%
100%	0%	0%	0%	0%	56%	12%	0%	20%	0%	0%	0%	0%

Fuente: Cálculos LEE. Datos: simulador de crédito de ICETEX 2020

En conclusión, dado los costos del programa y el plan de amortización ofrecido por ICETEX, solo en el escenario de mayor costo y en el caso de que su salario se encuentre en el límite inferior, se supera los estándares de una deuda sana que de acuerdo con la IFE (2017) se encuentran en torno al 35% del ingreso. En los otros casos el salario permite cubrir la cuota mensual sin llegar a esta problemática.

7.2 Programas de formación tecnológica

De acuerdo con el MEN (2019), los programas de formación tecnológica tienen una duración de 6 semestres, solo el 9,5% de los matriculados en estos programas usó un crédito del ICETEX para pagar sus estudios. En la Tabla 32 se muestra la distribución de estudiantes por el costo promedio reportado por los estudiantes al momento de presentar la prueba Saber TyT de 2019:

Tabla 32. Proporción de estudiantes matriculados en programas tecnológicos en Saber TyT 2019-2 de IES privadas por valor de matrícula declarado

Valor de la matrícula	% de estudiantes
Menos de 500 mil	19,01%
Entre 500 mil y menos de 1 millón	26,12%
Entre 1 millón y menos de 2,5 millones	44,45%
Entre 2,5 millones y menos de 4 millones	8,67%
Entre 4 millones y menos de 5,5 millones	0,96%
Entre 5,5 millones y menos de 7 millones	0,34%
Más de 7 millones	0,46%

Fuente: Cálculos LEE. Datos ICFES SABER TyT 2019-2

Al igual que con la simulación en los programas de formación técnica, en este panorama se toma el valor de \$ 1.700.000 como valor de la matrícula para el primer escenario y para el escenario mínimo se toma el valor promedio del percentil 10 del costo de la matrícula que es \$1.242.174, en cuanto al escenario máximo se toma el valor promedio del percentil 90 que es de \$3.523.270⁶⁶. Con base en los resultados obtenidos se concluye que, a mayor porcentaje de la deuda a pagar al momento de finalizar los estudios, es mayor el monto adeudado al sumar intereses más capitales.

⁶⁶ Valores presentados en la sección 3.2.2 Programas académicos de pregrado del presente documento.

Ya que como se observa en la Tabla 33 una persona que optó por la línea 0% terminará pagando \$18.748.209, al sumar intereses y capital y una persona que optó por la línea de 60% terminará pagando \$12.507.280, lo cual evidencia que las líneas focalizadas para las poblaciones vulnerables presentan un mayor volumen de deuda que las que no, esto implica que las líneas de largo plazo sean regresivas ya que la deuda es mayor para las personas de estratos bajos.

Tabla 33. Simulación del monto de deuda y capital amortizado en periodos de estudios y en el momento de la terminación de los estudios, en programas tecnológicos.

Línea	En época de estudios		Después de la culminación		Total
	Capital	Intereses	Capital	Intereses	
0%	\$0	\$3.529.813	\$10.796.682	\$4.421.714	\$18.748.209
25%	\$2.699.171	\$2.647.360	\$8.097.512	\$3.326.275	\$16.770.318
30%	\$3.239.005	\$2.015.462	\$7.557.678	\$2.272.642	\$15.084.787
40%	\$4.318.673	\$1.237.377	\$6.478.009	\$1.173.775	\$13.207.834
60%	\$6.478.009	\$757.828	\$4.318.673	\$952.770	\$12.507.280
100%	\$10.796.682	\$324.900	\$0	\$0	\$11.121.582

Fuente: Cálculos LEE. Datos: simulador de crédito de ICETEX 2020

Tabla 34. Resultados de la simulación del plan de amortización valor de cuotas y plazo de pago, en programas tecnológicos

Línea	Tiempo de gracia	Número de cuotas	Valor cuota mensual al final del crédito	Valor cuota mensual durante estudio
0%	12	72	\$211.367	\$0
25%	12	72	\$158.525	\$122.943
30%	6	54	\$182.006	\$136.496
40%	0	36	\$212.548	\$158.627
60%	0	36	\$139.849	\$206.000
100%	0	0	\$0	\$326.327

Fuente: Cálculos LEE. Datos: simulador de crédito de ICETEX 2020

En cuanto al escenario mínimo es posible denotar que el pago de intereses en la línea 0% sería de \$ 5.810.106 sumado a un valor de desembolsos de \$ 7.889.034, lo que conllevaría a una deuda total de \$ 13.699.140. Deuda que se pagaría durante 72 meses con una cuota mensual fija de \$ 154.444 luego de la terminación del pe-

riodo de gracia. Por otro lado, en el escenario máximo la cuota mensual aumenta a \$438.060 durante los mismos 48 meses. (Ver tabla 35)

Tabla 35. Simulación de la cuota y monto adeudado en los escenarios mínimo y máximo en programas tecnológicos

Línea	Mínimo			Máximo		
	Capital + Intereses	Valor cuota mensual durante estudio	Valor cuota mensual al final del crédito	Capital + Intereses	Valor cuota mensual durante estudio	Valor cuota mensual al final del crédito
0%	\$13.699.140	\$45.235	\$154.444	\$38.855.885	\$128.303	\$438.060
25%	\$12.316.516	\$90.653	\$115.833	\$34.934.246	\$257.125	\$328.545
30%	\$11.104.733	\$99.736	\$132.990	\$31.497.175	\$282.290	\$377.209
40%	\$9.754.236	\$115.644	\$155.307	\$27.666.661	\$328.010	\$440.509
60%	\$9.108.300	\$150.822	\$102.186	\$25.834.546	\$427.880	\$289.838
100%	\$8.126.438	\$225.744	\$0	\$23.049.616	\$640.247	\$0

Fuente: Cálculos LEE. Datos: simulador de crédito de ICETEX 2020

Por otra parte, el salario promedio por mes de este tipo de formación reportado en el OLE, traídos a valor presente se encuentra entre 1 SMMLV y \$ 7.405.000, con un valor promedio \$1.327.960. Es de aclarar que el 80% de los programas se encuentra en un salario inferior a los \$2.000.000 de pesos. En cuanto a la tasa de cotizantes, el OLE (2020a) afirma que para el año 2016 en este tipo de programas es del 77%. En cuanto al *web scraping* se encontró un salario desde \$1.100.000 a \$6.000.000 con un valor promedio de \$1.411.000, tan solo el 2% de las vacantes analizadas se ajustaron al nivel de formación y no tenían como requisito la experiencia.

Al comparar los salarios con el valor de la cuota mensual en cada una de las líneas de crédito, es posible observar que este en ninguno de los casos supera el umbral de 35%, lo cual se considera como una deuda sana. De igual manera, en promedio, la cuota mensual representaría el 15,92% en el caso del OLE y el 14,98% en el caso del *web scraping*. (Ver Tabla 36).

Tabla 36. Participación de la cuota por la línea del programa Tú Eliges en el salario de los años 2020 ajustados a valor presente del OLE y salarios del scraping-2020 en programas tecnológicos con un valor de \$1.327.960.

Línea	Datos del OLE			web scraping 2020		
	Mínimo	Promedio	Máximo	Mínimo	Promedio	Máximo
0%	23,61%	15,92%	15,92%	19,22%	14,98%	3,52%
25%	17,71%	11,94%	11,94%	14,41%	11,23%	2,64%
30%	20,33%	13,71%	13,71%	16,55%	12,90%	3,03%
40%	23,74%	16,01%	16,01%	19,32%	15,06%	3,54%
60%	15,62%	10,53%	10,53%	12,71%	9,91%	2,33%
100%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Fuente: Cálculos LEE. Datos: simulador de crédito de ICETEX 2020 y datos del mercado laboral

En cuanto a la participación de los salarios en el caso de los programas tecnológicos de menor y mayor costo se evidencia que solo en el caso de los programas que tengan un costo en el escenario máximo, reciban un salario en el límite inferior y pertenezcan a la línea 0%, se tendría un pago del 50% y 40% del salario de acuerdo con los datos del OLE y el *web scraping*. (Ver Tabla 37)

Tabla 37. Comparación del valor de la cuota y el salario en los escenarios Mínimos y Máximos del costo de la matrícula en programas técnicos

Línea	Datos del OLE						web scraping 2020					
	Escenario Mínimo (valor de matrícula)			Escenario Máximo (valor de matrícula)			Escenario Mínimo (valor de matrícula)			Escenario Máximo (valor de matrícula)		
	Mínimo (salarios)	Medio (salarios)	Máximo (salarios)									
0%	18%	12%	2%	50%	33%	6%	14%	11%	3%	40%	31%	7%
25%	13%	9%	2%	37%	25%	4%	11%	8%	2%	30%	23%	5%
30%	15%	10%	2%	43%	28%	5%	12%	9%	2%	34%	27%	6%
40%	18%	12%	2%	50%	33%	6%	14%	11%	3%	40%	31%	7%
60%	12%	8%	1%	33%	22%	4%	9%	7%	2%	26%	21%	5%
100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Fuente: Cálculos LEE. Datos: simulador de crédito de ICETEX 2020

En conclusión, dado los costos del programa y el plan de amortización ofrecido por ICETEX, solo en el escenario de mayor costo y en el caso de que su salario se

encuentre en el límite inferior, se supera los estándares de una deuda sana que de acuerdo con la IFE (2017) se encuentran en torno al 35% del ingreso. En los otros casos el salario permite cubrir la cuota mensual sin superar el umbral de riesgo.

7.3 Programas de formación universitaria

De acuerdo con el SNIES (2019), este tipo de programas tiene una duración promedio de 10 semestres. Además, en estos programas, de acuerdo con el registro de la prueba Saber Pro-2019-2, el 40,7% de la población accedió a un crédito para el pago de la carrera. A continuación, se muestra a la distribución de los estudiantes discriminados por el valor de la matrícula que declararon pagar en el examen Saber Pro (ver Tabla 38):

Tabla 38. Proporción de estudiantes matriculados en programas universitarios en Saber Pro-2019 de IES privadas por valor de matrícula declarado

Valor de la matrícula	% de estudiantes
Menos de 500 mil	0,68%
Entre 500 mil y menos de 1 millón	2,48%
Entre 1 millón y menos de 2,5 millones	23,50%
Entre 2,5 millones y menos de 4 millones	34,57%
Entre 4 millones y menos de 5,5 millones	15,39%
Entre 5,5 millones y menos de 7 millones	8,49%
Más de 7 millones	14,90%

Fuente: Cálculos LEE. Datos ICFES SABER PRO-2019-2

Para la simulación se usarán 5 valores de costos de la matrícula para IES de Bogotá, esto con la finalidad de capturar diversos escenarios y permitir el contraste tanto de costos como de retornos de una manera más amplia. A saber, el primer valor corresponde al promedio declarado por los estudiantes en la prueba Saber Pro \$3.500.000; el segundo corresponde al costo promedio de las IES acreditadas de carácter privado \$5.700.000; en tercer lugar, se tomarán los valores de un programa de derecho, la cual tiene un costo para el año 2020 de \$5.434.500; en cuarto lugar, se tomará el valor de un programa de arquitectura de una IES, \$8.510.000; y finalmente se usará el valor de la matrícula de Medicina de una IES como extremo superior del costo de la matrícula, el cual se ubica en \$26.290.000 en el año 2020.

Ahora bien, con estos valores, se realiza la simulación para cada una de las líneas planteadas por el ICETEX de corto (100%), mediano (30%, 40% y 60%) y largo plazo (0% y 25%). Del mismo modo que en los dos casos simulados anteriormente, se utilizará el cambio del IPC de 2019, que, usado para los créditos en 2020, equivale a 3,74%, y se usará un promedio de incremento de las matrículas del 5,74%, como supuesto de incremento del ICETEX.

Los valores adeudados con un costo promedio de \$3.500.000 se encuentran en la Tabla 39, de la cual es posible denotar que una persona que pague en primer semestre un valor de \$3.500.000 terminara al cabo de 10 semestres con una deuda por desembolsos de \$39.225.328 dado el supuesto de ajuste anual. La diferencia en el plan de amortización y en los intereses contemplados en cada una de las líneas reflejan que en total luego de pagar el plan de pagos planteado por ICETEX en una línea de 0% el estudiante asumiría una deuda igual a \$84.937.760, lo cual denota un pago de intereses de \$45.682.431.

Tabla 39. Simulación del monto de deuda y capital amortizado en periodos de estudios y en el momento de la terminación de los estudios, en programas universitarios

Línea	Época de estudios		Después de la culminación		Total
	Intereses	Capital	Intereses	Capital	
0%	\$17.213.368	\$0	\$28.469.063	\$39.255.328	\$84.937.760
25%	\$12.910.026	\$9.813.832	\$21.351.782	\$29.441.496	\$73.517.136
30%	\$10.393.555	\$11.776.599	\$14.393.100	\$27.478.730	\$64.041.983
40%	\$6.930.459	\$15.702.131	\$7.280.720	\$23.553.197	\$53.466.507
60%	\$4.244.541	\$23.553.197	\$4.429.054	\$15.702.131	\$47.928.923
100%	\$1.183.115	\$39.255.328	\$0	\$0	\$40.438.443

Fuente: Cálculos LEE. Datos: simulador de crédito de ICETEX 2020

Con los montos adeudados el ICETEX plantea el siguiente plan de pagos el cual contempla cuota fija posterior a la culminación del periodo de gracia y de estudios y una cuota que se ajusta año a año durante el periodo de estudios, esta cuota aumenta el 5.74% anual. Lo cual evidencia que en la línea 0% los estudiantes tendrían una cuota promedio de \$239.075 durante su época de estudios los cuales estarán

destinados a cubrir parte de los intereses generados dado que en esta línea no se hace aporte a capital hasta el momento de culminación del periodo de gracia, contemplado para 12 meses. En el momento de la terminación del pregrado los estudiantes de la línea 0% pagarían luego del periodo de gracia un valor fijo de \$565.760 durante 120 meses a diferencia de la línea del 60% que pagaría durante 60 meses una cuota fija de \$335.520 (ver tabla 40).

Tabla 40. Resultados de la simulación del plan de amortización valor de cuotas y plazo de pago, en programas universitarios con un valor de \$3.500.000

Línea	Cuota promedio época de estudios	Cuota fija a la terminación	Periodo de gracia	Número de periodos a amortizar
0%	\$239.075	\$565.760	12	120
25%	\$320.440	\$423.277	12	120
30%	\$342.236	\$465.263	6	90
40%	\$385.788	\$513.890	0	60
60%	\$475.109	\$335.520	0	60
100%	\$673.944	\$0	0	0

Fuente: Cálculos LEE. Datos: simulador de crédito de ICETEX 2020

El mismo ejercicio con un valor de matrícula de \$5.700.000, que es el costo promedio de matrícula de las IES que cuentan con acreditación de alta calidad. Con este valor, se encuentra que por cada una de las líneas de crédito de Tú Eliges, los estudiantes adeudarían las siguientes cantidades (ver Tabla 41):

Tabla 41. Simulación del monto de deuda y capital amortizado en periodos de estudios y en el momento de la terminación de los estudios, en programas universitarios con un costo promedio de \$5.700.000

Línea	En época de estudios		Después de la culminación		Total
	Capital	Intereses	Capital	Intereses	
0%	\$0	\$ 28.033.199	\$ 63.930.106	\$ 46.733.811	138697116
25%	\$15.982.527	\$21.024.900	\$47.947.580	\$34.772.903	\$119.727.910
30%	\$19.179.032	\$16.926.646	\$44.751.074	\$23.440.991	\$104.297.743
40%	\$25.572.042	\$11.286.748	\$38.358.064	\$12.317.649	\$87.534.503
60%	\$38.358.064	\$6.912.538	\$25.572.042	\$7.437.900	78280544
100%	\$63.930.106	\$1.923.840	\$0	\$0	\$65.853.946

Fuente: Cálculos LEE. Datos: simulador de crédito de ICETEX 2020

Las líneas focalizadas para las poblaciones en estrato 1, 2 y 3 adeudarán montos considerablemente mayores que los beneficiarios de otras líneas. Esto se muestra en la tabla 42, la cual evidencia los valores de las cuotas mensuales y su plan de amortización de acuerdo con los mismos supuestos presentados en el anterior escenario:

Tabla 42. Resultados de la simulación del plan de amortización valor de cuotas y plazo de pago, en programas universitarios con un costo promedio de \$5.700.000

Línea	Tiempo de gracia	Número de cuotas	Valor cuota mensual al final del crédito	Valor cuota mensual durante estudio
0%	12	120	\$919.116	\$338.811
25%	12	120	\$689.377	\$245.918
30%	6	90	\$757.681	\$295.101
40%	0	60	\$836.907	\$392.445
60%	0	60	\$546.418	\$587.153
100%	0	0	\$0	\$1.223.368

Fuente: Cálculos LEE. Datos: simulador de crédito de ICETEX 2020

En cuanto a los programas seleccionados se encuentran Derecho, Arquitectura y Medicina, los cuales muestran la heterogeneidad de los costos de la matrícula entre universidades y programas. El monto de deuda en cada uno de los programas varía

de acuerdo con la línea seleccionada. En el caso del pregrado en derecho, el monto de intereses pagado en la línea de 0% con una amortización de 120 cuotas fijas es de \$ 70.931.733. A diferencia, del monto de deuda de medicina, el cual cuenta con un número de 12 semestres para su culminación y en la línea de 30% llega a sumar un valor de intereses \$ 274.286.418. En la Tabla 43 se muestran los valores de deuda total:

Tabla 43. Simulación del monto de deuda e intereses en el momento de la terminación de los estudios, en programas universitarios seleccionados

Línea	Pago total (intereses + capital)		
	Derecho	Arquitectura	Medicina
0%	\$131.884.042	\$206.520.047	\$841.894.565
25%	\$114.151.049	\$178.031.667	\$722.573.116
30%	\$99.474.902	\$165.713.512	\$638.655.184
40%	\$83.017.434	\$129.998.779	\$545.989.050
60%	\$74.419.925	\$116.535.754	\$475.903.942
100%	\$62.795.539	\$98.318.787	\$375.333.666

Fuente: Cálculos LEE. Datos: simulador de crédito de ICETEX 2020

Es importante denotar que el pago de intereses en el momento de estudios es una barrera de entrada ya que en la línea 0% el pago promedio en el programa de arquitectura sería de \$581.292, lo que equivale a cerca del 66.2% del salario mínimo, lo que implica que estudiantes que tengan un ingreso de un salario mínimo no podrán acceder a este tipo de programas, lo cual es contradictorio dado que la línea de largo plazo se enfoca en poblaciones vulnerables (ver Tabla 44).

Tabla 44. Resultados de la simulación del valor de cuotas en los programas universitarios seleccionados

Línea	Derecho		Arquitectura		Medicina	
	Cuota promedio época de estudios	Cuota fija a la terminación	Cuota promedio época de estudios	Cuota fija a la terminación	Cuota promedio época de estudios	Cuota fija a la terminación
0%	\$371.214	\$876.305	\$581.292	\$1.372.225	\$2.136.801	\$4.797.062
25%	\$505.241	\$657.229	\$779.127	\$1.029.169	\$2.727.465	\$3.597.796
30%	\$531.394	\$722.389	\$832.121	\$1.131.204	\$2.864.867	\$3.880.276
40%	\$599.078	\$797.925	\$938.015	\$1.264.699	\$2.897.817	\$4.230.711
60%	\$718.789	\$520.966	\$1.155.193	\$815.792	\$3.554.784	\$4.705.476
100%	\$1.046.422	\$0	\$1.638.646	\$0	\$5.212.968	\$0

Fuente: Cálculos LEE. Datos: simulador de crédito de ICETEX 2020

El efecto de las cuotas luego de la terminación se contrasta con los salarios obtenidos por estos programas, en este sentido las cifras más recientes disponibles en el OLE son del año 2016, de esta forma se presentarán los valores traídos a valor presente de 2020 por medio de la inflación. En cuanto a la formación universitaria los salarios de los recién egresados por NBC de IES acreditadas en 2020 se ubican desde un \$1.302.455 hasta un \$6.629.760, con un valor promedio de \$1.857.674. En cuanto al *web scraping* se encuentra un salario promedio mensual de \$1.838.900 con un mínimo de \$1.200.000 y un máximo de \$7.000.000, el número de vacantes corresponde con el 6% del total.

Al comparar los salarios con el valor de la cuota en los escenarios de \$3.500.000 y \$5.700.000, se obtiene que, en el caso de los salarios mínimos del nivel de formación universitaria en un programa cuyo costo de matrícula es de \$3.500.000 cuya financiación con ICETEX fue en la línea 0%, los datos de OLE y el *web scraping* muestran que se supera el umbral de deuda sana del 35%. No obstante, en los valores promedio la proporción de la cuota respecto al ingreso no pasan este umbral (ver tabla 45). En el caso de los programas con costo de \$5.700.000, se evidencia que el valor mínimo y promedio superan el umbral de 35% del total de ingreso en las líneas de largo plazo y en la línea del 40%. (Ver Tabla 46)

Tabla 45. Participación de la cuota por la línea del programa Tú Eliges en el salario de los años 2020 ajustados a valor presente del OLE y salarios del scraping-2020 en programas universitarios de \$3.500.000

Línea	Datos del OLE			web scraping 2020		
	Mínimo	Promedio	Máximo	Mínimo	Promedio	Máximo
0%	43,44%	30,46%	8,53%	47,15%	30,77%	8,08%
25%	32,50%	22,79%	6,38%	35,27%	23,02%	6,05%
30%	35,72%	25,05%	7,02%	38,77%	25,30%	6,65%
40%	39,46%	27,66%	7,75%	42,82%	27,95%	7,34%
60%	25,76%	18,06%	5,06%	27,96%	18,25%	4,79%
100%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Fuente: Cálculos LEE. Datos: simulador de crédito de ICETEX 2020 y datos del mercado laboral

Tabla 46. Participación de la cuota por la línea del programa Tú Eliges en el salario de los años 2020 ajustados a valor presente del OLE y salarios del scraping-2020 en programas universitarios de \$5.700.000

Línea	Datos del OLE			web scraping 2020		
	Mínimo	Promedio	Máximo	Mínimo	Promedio	Máximo
0%	70,57%	49,48%	13,86%	76,59%	49,98%	13,13%
25%	52,93%	37,11%	10,40%	57,45%	37,49%	9,85%
30%	58,17%	40,79%	11,43%	63,14%	41,20%	10,82%
40%	64,26%	45,05%	12,62%	69,74%	45,51%	11,96%
60%	41,95%	29,41%	8,24%	45,53%	29,71%	7,81%
100%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Fuente: Cálculos LEE. Datos: simulador de crédito de ICETEX 2020 y datos del mercado laboral

En cuanto al salario promedio de Medicina de la IES seleccionada para hacer el análisis, de acuerdo con el OLE, se evidencia un salario promedio de \$3.083.557, en cuanto a la cuota mensual se puede señalar que corresponde a un 155% del salario (con una cuota mensual de \$4.797.000 en la línea de 0%). Lo anterior evidencia que el retorno salarial no alcanzaría siquiera a cubrir la cuota, a pesar de que la empleabilidad para este programa y universidad es del 98%. En cuanto al programa de

derecho y arquitectura evaluado de acuerdo con OLE, el salario promedio de las instituciones analizadas es de \$2.290.360 y \$1.520.727, respectivamente. Al compararlos con la cuota mensual, se evidencia que el 38.2% y el 90% del ingreso se tendría que destinar al pago de cuota mensual. Finalmente, en cuanto al *scraping* no es posible diferenciar por universidad en este ejercicio, sin embargo, los salarios promedios sin experiencia para estos programas son:

Tabla 47. Salarios promedio de los programas analizados

Programa	Salario
Medicina	\$4.200.000
Derecho	\$2.500.000
Arquitectura	\$1.800.000

Fuente: Elaboración propia

Este resultado evidencia la problemática que tienen las personas que financian sus estudios de pregrado con las líneas de corto y mediano plazo con el ICETEX, ya que los intereses y el monto adeudado pueden superar fácilmente la capacidad de pago de los egresados y provocar *default* o pérdidas en la calidad de vida de las personas que tomaron este sistema de crédito. Estas pérdidas en la calidad de vida se reflejan en un obstáculo de la educación para lograr su objetivo de generar ascenso social de las poblaciones.

Con relación a las dos modalidades de corto plazo evidenciadas, tomando los datos del OLE, el egresado de la línea 0% debería pagar una cuota equivalente al 55,8% de sus ingresos con un tiempo promedio de 120 meses. Este hallazgo es preocupante, dado que supera los márgenes de una deuda sana que están alrededor del 35%. Por lo anterior, el ingreso adicional de los egresados cubriendo la cuota sería inferior al salario mínimo vigente en 2020 (\$877.802). Si el ejercicio se repite para los datos obtenidos por medio del *scraping*, se evidencia que el valor de la cuota en el caso de la línea 0% es equivalente a 49,9% del ingreso, lo cual tienen las mismas connotaciones que en el caso de los datos del OLE.



8 RECOMENDACIONES PARA LA AGENCIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR, CIENCIA Y TECNOLOGÍA–ATENEA

El ejercicio aquí planteado nace de la necesidad de identificar los modelos de financiación a la demanda que existen a nivel nacional y aquellos implementados por el Distrito Capital para acceder a educación superior, las características de los modelos y sus requisitos, la población atendida, los montos adeudados dependiendo del nivel de formación, tipo de programa y posibles escenarios salariales, los recursos destinados y la forma de administración de los mismos por parte de terceros. Se espera que este análisis sirva de referente a la Agencia de Educación Superior, Ciencia y Tecnología para definir si los modelos de financiación hasta ahora predominante en el país son adecuados, pertinentes y eficientes para ser replicados por el distrito o si por el contrario se requieren apuestas diferentes.

Se hace evidente la necesidad de contar con modelos de financiación y estrategias que permitan aumentar el acceso de más jóvenes a educación superior, especialmente de aquellos con fuertes restricciones financieras y en general fortalecer la adquisición de habilidades y conocimientos para impulsar su inserción en el mercado laboral. Adicionalmente, se requieren acciones para reducir la deserción y fomentar el acceso de jóvenes a programas técnicos y tecnológicos y en general a programas que estén alineados con las vocaciones productivas de la región.

La disminución en las matrículas de nuevos estudiantes a educación superior y las altas tasas de deserción invitan a revisar el modelo de financiación que opera en el país y establecer si éste resulta adecuado para los requerimientos y dimensiones del sistema distrital de educación superior. Al mismo tiempo, invita a mirar experiencias exitosas de financiamiento en otros países que pueden ser emuladas como ejemplos de buenas prácticas. La revisión ha tenido en cuenta aspectos normativos y de política pública, pero sobre todo económicos, en el sentido de identificar los retos asociados al modelo nacional de financiamiento a la demanda, en lo referente a créditos para estudiantes y a fondos en administración.

Son varias las conclusiones que se pueden emitir del estudio, como, por ejemplo, la alta concentración de los lineamientos de política en educación postmedia que existe en el país y, en consecuencia, la dependencia de los entes territoriales en su acatamiento. Esta dependencia se traduce en una gobernabilidad limitada frente a los retos que representa para las administraciones locales la gestión orientada al cierre de brechas en acceso, permanencia y graduación y la financiación de las actividades que buscan fomentar la educación superior.

Una vez caracterizado el modelo en Colombia, revisado las experiencias exitosas en otros países teniendo en cuenta consideraciones de pertinencia, gobernabilidad y eficiencia, a continuación, se presenta una serie de recomendaciones enfocadas en mejorar el funcionamiento de las políticas y los mecanismos que buscan aumentar la cobertura y disminuir la deserción en la educación postmedia, así como en facilitar el tránsito desde la educación media a la superior, haciendo un modelo más eficiente en la gestión del capital humano de la ciudad.

Recomendaciones generales:

- El distrito debería desarrollar una institucionalidad que le permita garantizar la gobernabilidad de la política, desde el diagnóstico, el fomento y la financiación, ya sea ampliando las funciones al interior de la estructura administrativa con la que cuenta o creando una nueva, como es el caso de la “Agencia Distrital Para la Educación Superior, la Ciencia y La Tecnología Atenea”. Desde allí, se deben crear estrategias de articulación desde la media, hasta los niveles más avanzados de formación, teniendo en cuenta la ETDH. Este liderazgo se deberá hacer de acuerdo a las necesidades que se identifiquen en la interacción con el sector productivo, haciendo énfasis en las líneas de fomento y particularmente sobre los recursos financieros que la administración distrital destine para este fin.
- Esta nueva institucionalidad debe darse en el marco de los principios de austeridad y eficiencia administrativa (que no haya duplicidad de roles), para lo cual se requiere una evaluación de las entidades existentes y su eventual servicio al sistema, con el fin de minimizar los gastos administrativos.
- El distrito, a través de esta nueva institucionalidad, debe garantizar una gestión eficiente de la información que le permita tener diagnósticos acertados sobre las variables directas (del sistema) e indirectas (de contexto) del sector, y a su vez formular políticas focalizadas. El distrito debe contar con información primaria oportuna, válida y precisa, por ejemplo, una caracterización de los estudiantes

que permita la identificación de sus fortalezas académicas y así asignarles beneficios de crédito; o la demanda de capital humano por parte del sector productivo, es decir, sobre las necesidades de capacitación y competencias que el aparato productivo de su territorio requiere que tengan los futuros empleados y egresados de la educación superior.

- El sistema de información deberá permitir hacer seguimiento a los graduados y su tránsito hacia el sector productivo, incluso varios años después de graduación. Al mismo tiempo, permitirá identificar la oferta laboral durante los diferentes ciclos en la actividad económica y las remuneraciones que actúan como determinantes en la selección de los programas y niveles de educación que prefieren los jóvenes y que requiere la ciudad.
- La implementación de mesas de trabajo por sectores puede contribuir a un mejor perfilamiento y desarrollo de la oferta educativa y la definición de estrategias de fomento por parte del distrito.

Recomendaciones financieras

Las condiciones financieras son un factor determinante en la decisión de optar o no por un programa profesional como proyecto de vida para la mayoría de la población. Como es sabido, la educación superior privada en Colombia es costosa para el estudiante por el endeudamiento que representa un crédito versus las condiciones del mercado laboral. Y la educación superior oficial tiene restricciones de capacidad y pocas posibilidades de ampliar cobertura. Por tanto, la administración distrital en cumplimiento de su misión debe garantizar el desarrollo de un capital humano pertinente con la vocación de desarrollo de su territorio, de tal forma que se garantice eficiencia en la inversión de recursos destinados para la educación superior. La coyuntura expuesta hace que se evalúen los beneficios que podría generar a la política distrital de educación postmedia, la administración propia de sus recursos financieros, de forma que pueda ser más eficiente al eliminar la intermediación y más asequible a la población objetivo. De esta manera, se podría dar cumplimiento de las metas que se ha trazado la actual administración en materia de cierre de brechas en acceso y permanencia. En línea con lo anterior, a continuación se enuncian algunas recomendaciones financieras dirigidas a la Agencia:

- Llevar a cabo una revisión del modelo de financiamiento que usa el distrito para implementar su política de fomento a la educación superior y considerar uno que garantice la gobernabilidad de la misma.
- Hacer uso de las herramientas normativas que permiten la descentralización administrativa y que en el caso de la gobernabilidad sobre los recursos para educación superior, está dada por el artículo 111 de la Ley 30 de 1992, el cual permite al Distrito crear y administrar fondos que beneficien a personas de escasos recursos económicos.
- Adoptar funciones para administrar los recursos económicos para la educación y formación del capital humano, que promueva principios de equidad, eficiencia y eficacia en la gestión de los recursos financieros destinados para educación superior, ya que el modelo nacional de financiamiento a la demanda es un modelo basado en la lógica de la banca comercial y en este sentido se convierte en un sistema costoso que se sostiene a partir de la deuda de los estudiantes y de las tasas de intermediación de los fondos que administra.
- Considerar, desde la política social, modelos alternativos para la sostenibilidad del sistema de crédito, al mismo tiempo que promuevan la cultura del pago (no gratuidad), hacen más baratos y viables los mismos. Esto se lograría cambiando las variables determinantes del pago, como es la temporalidad, por otra más acorde con las condiciones laborales y sociales del país como puede ser el nivel de ingreso.
- Atender a las experiencias exitosas que en materia de política de financiamiento a la demanda se han implementado en otros países como es el caso del modelo "contingente al ingreso"⁶⁷, que, dentro de sus atractivos integra como garantía del crédito, la vinculación de la nómina administrada directamente por la entidad contratante; y, dentro de los retos, exige un alistamiento institucional y normativo que dé viabilidad operativa, ya sea mediante libranza⁶⁸ o por convenios con PILA, Secretaría de Hacienda, DIAN, entre otros. Otro reto importante de este modelo es la alta tasa de informalidad en el mercado laboral en el distrito, que está cerca del 50% (DANE, 2020b).

⁶⁷ Ver Anexo 10.4 y 10.5

⁶⁸ Ley 1527 de 2012 art 1 "El objeto de la libranza es posibilitar la adquisición de productos y servicios financieros o bienes y servicios de cualquier naturaleza, acreditados con el salario, los pagos u honorarios o la pensión, siempre que medie autorización expresa de descuento dada al empleador o entidad pagadora, quien en virtud de la suscripción de la libranza o descuento directo otorgada por el asalariado, contratista o pensionado, estará obligada a girar los recursos directamente a la entidad pagadora"

- Otorgar las financiaciones cada año teniendo en cuenta un buen balance entre aplicantes de programas de diferentes niveles de formación (técnica, tecnológica, universitaria y ETDH), programas de diferentes valores de matrícula y diferencias en las tasas de informalidad y empleabilidad de manera que se garantice la sostenibilidad financiera del sistema. Para ello podrían definirse montos específicos a financiar en cada una de las categorías. Si se financian por ejemplo la mayoría de las matrículas en programas de alta probabilidad de informalidad o bajos salarios de enganche en el mercado laboral, habría alto riesgo de no retribución de los dineros prestados por parte de los beneficiarios y se afectaría la viabilidad financiera del sistema.
- Es importante definir criterios claros de los programas, IES e instituciones de ETDH en términos de calidad, en los que se harán las inversiones en educación superior. Lo anterior, teniendo en cuenta que en Colombia hay una alta heterogeneidad en la calidad de la oferta de programas de educación formal y no formal e invertir en educación superior de baja calidad implica tener retornos privados y sociales bajos, nulos o incluso negativos.
- Explorar como opción la implementación del modelo FCI, sobre el cual en Colombia ya se expidió la Ley 1911 de julio 2018 que se denomina Contribución Solidaria a la Educación Superior. Es importante que esta estrategia de financiación promueva una cultura de pago bajo el principio de la no gratuidad. La gratuidad, en este caso, sería un foco de inequidad pues no respondería a las necesidades y preferencias de los estudiantes, en cambio, la calidad y la cobertura estaría limitada (Barr, 2004). Por otro lado, definir un margen de deuda sana en donde no se comprometa más del 30% del salario mensual del beneficiario; y establecer diferentes umbrales mínimos de ingresos con el ánimo de minimizar el riesgo de *default* de las personas que tienen salarios bajos pero rentas altas.
- Considerar la financiación contingente al ingreso con riesgo compartido como una alternativa de financiación a la educación superior. Este tipo de financiación mejora el bienestar social, comparado con la alternativa de pagar por adelantado los costos de matrícula, y disminuye la *selección adversa* y el *riesgo moral* (Chapman, 2006).
- Tener en cuenta otros mecanismos que dependan del plazo y del ingreso. Una opción es que los pagos a la deuda se hagan de forma escalonada, de manera que el deudor tenga reembolsos más pequeños en sus primeros años de trabajo, comparados con los que tendría al finalizar el pago de deuda.

- Crear un mecanismo para que las IES que hacen presencia en su territorio, puedan participar en bolsas concursables, con las que se contraten cupos que sirvan de plataforma a las políticas de fomento en programas determinados desde la interacción con el sector productivo. Es importante tener en cuenta que en los costos por estudiante en IES públicas se debe reconocer el valor de referencia o “valor cupo”⁶⁹ para superar la discusión sobre los costos de matrícula en las IES públicas.
- Determinar las condiciones necesarias para financiar la educación superior por medio de becas, créditos condonables o créditos. Estas deben ser claras y deben estar enfocadas a beneficiar estudiantes con desempeño académico excelente o pertenecientes a un tipo de población o programa en particular nivel de formación. Por ejemplo, la condonación puede estar sujeta a que el promedio académico del beneficiario esté dentro del 1% más alto del promedio de la cohorte, o puede estar supeditada a programas con baja oferta y alta demanda, y que apunten a incrementar la productividad en la ciudad.
- No perder de vista el control sobre la territorialidad de los beneficiarios, para lo cual se deben fijar controles exhaustivos que garanticen como beneficiarios a la población que ha estado matriculada en el sistema educativo oficial distrital mínimo cinco años atrás. Lo anterior, evitará incentivos de migración desde diferentes regiones hacia la capital en el último año de bachillerato, por ejemplo.
- Tener en cuenta las particularidades de la población para el establecimiento de las tasas de interés. Para aquellos en contextos de vulnerabilidad económica, se podrían eliminar las condiciones de rentabilidad institucional que se les imprime con tasas de interés dependientes de la temporalidad del crédito; o, para aquellos que se vayan del país definir tasas de interés más alta y un porcentaje mayor de pago.

Recomendaciones de fomento

La política pública del distrito en relación con su misión en temas de educación tiene metas directas de cobertura, permanencia y graduación, y en este aspecto

⁶⁹ “entendido como un valor per cápita asociado a la prestación del servicio educativo, incluyendo el valor de la matrícula”, tomado de <https://portal.icetex.gov.co/Portal/Home/HomeEstudiante/fondos-en-administracion-Listado/generacion-e-excelencia>

debe ser más protagónica a través de la promoción y el desarrollo de lineamientos que permitan incluir a más jóvenes en el sistema. Para este fin, el distrito, a través de la agencia *Atenea*, deberá liderar, diseñar y coordinar las estrategias de fomento que permitan ampliar la cobertura, reducir la deserción y garantizar la graduación de más jóvenes de la capital. A continuación, otras recomendaciones:

- Poner su capacidad institucional al servicio de un nuevo modelo que permita ampliar la cobertura, al atacar los factores que generan exclusión del sistema de educación postmedia.
- Desarrollar una política de inclusión que elimine las condiciones que generan barreras al acceso y riesgo de deserción por parte del estudiante. Una política de inclusión que diagnostique las causas e identifique la población en riesgo, afecta directamente las tasas de graduación, que es el objetivo final de la política. Esta política debe incluir beneficios, como el sostenimiento del estudiante, más allá de una deuda crediticia. Este aspecto se puede profundizar en un eventual modelo de financiamiento contingente al ingreso.
- Profundizar en el financiamiento de todos los niveles académicos, incluyendo la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ETDH), que, aunque están explícitos en el artículo 5to del acuerdo 29 de 2007 del ICETEX, referente a los niveles educativos a financiar, no ha sido atendida con oferta crediticia. Dentro de esta línea de ETDH, se debe trabajar por impulsar la calidad de los programas ofertados en este nivel, mediante programas de aseguramiento a la calidad, de tal forma que se garantice el desarrollo de competencias y por esta vía se mejoren las condiciones laborales.
- Ser garante de los procesos en torno a la formación del capital humano. En este sentido, debe emprender estrategias que apoyen la implementación de un Marco de Cualificaciones que permita acreditar la acumulación del conocimiento y que facilite la movilidad académica entre programas e instituciones de educación superior, que incluya como estándar el “resultado de aprendizaje”⁷⁰ y como unidad de medida los “créditos académicos”.

⁷⁰ “Los resultados de aprendizaje son enunciados acerca de lo que se espera que el estudiante sea capaz de hacer, comprender y/o sea capaz de demostrar una vez terminado un proceso de aprendizaje1. ... También concuerdan que un resultado de aprendizaje es la verificación del logro alcanzado al término de un proceso formativo.” Tomado de: https://cdd.udd.cl/files/2018/11/Guia_para_Redactar_Resultados_de_Aprendizaje.pdf

- Implementar estrategias de articulación con la media que permitan al estudiante tener más y mejores herramientas para enfrentar un programa de educación superior y al mismo tiempo se identifique el componente vocacional en los estudiantes, lo que se traduce en descenso en las tasas de deserción a causa de sesgos de información asimétrica.
- Enfocar el uso de los recursos destinados por la SED en programas académicos que estén estrechamente relacionados con los clústeres o proyectos estratégicos de la ciudad, así como con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). De este modo, el acceso a la educación superior de los estudiantes bogotanos podría lograr una mayor productividad y sostenibilidad en la ciudad.
- Garantizar la equidad en la educación superior a través de un sistema que permita que todos los estudiantes, sin importar el nivel socioeconómico, puedan acceder a la educación superior a través de mecanismos financieros; valorando así a los estudiantes con más y mejores capacidades es mantener como criterio de calidad el estímulo a la excelencia académica de los estudiantes.

9 REFERENCIAS

1. Agencia de Educación Superior de Medellín (2020). Alcaldía de Medellín. Obtenido de <https://sapiencia.gov.co/>
2. Agencia de Educación Postsecundaria de Medellín (2019). Fondo Sapiencia Epm Y Universidades. Obtenido de: <https://sapiencia.gov.co/fondos-sapiencia/epm-y-universidades/>
3. Alcaldía de Medellín. (2015). Decreto 01643 que reglamenta el Acuerdo 10 de 2015: Parámetros para otorgan créditos condonables para matrícula y sostenimiento en educación superior de los estratos 1, 2, 3 y 4. Medellín. Obtenido de: https://www.sapiencia.gov.co/wp-content/uploads/2017/08/Decreto_01643_de_2015_reglamento_operativo.pdf
4. Alcaldía de Medellín. (2019). Reglamento operativo de los fondos que reciben los recursos de presupuesto participativo para el incremento de oportunidades de educación superior de la Agencia de Educación Superior de Medellín (SAPIENCIA). Medellín. Obtenido de: https://www.sapiencia.gov.co/wp-content/uploads/2019/05/resolucion_5392_reglamento_fondo_sapiencia_pp_mayo_2019.pdf
5. Alcaldía de Medellín. (2020a). Resolución número 8416: Apertura de convocatoria, cronograma y procedimiento para la inscripción al Fondo camino a la educación superior presupuesto participativo, período 2021-1. Medellín. Obtenido de: <https://sapiencia.gov.co/wp-content/uploads/2020/11/resolucion-8416-apertura-pp-2021-1.pdf>
6. Alcaldía de Medellín. (2020b). Resolución número 8428 de 2020: Apertura de convocatoria, cronograma y procedimiento para la inscripción del fondo de créditos condonables para matrícula y/o sostenimiento en educación superior de los estratos 1, 2, 3 y 4 (Fondo Medellín, EPM, universidades), para la convocatoria 2021-1. Medellín. Obtenido de: <https://sapiencia.gov.co/wp-content/uploads/2020/11/resolucion-8428-apertura-fondo-epm-2021-1.pdf>
7. Álvarez Jaramillo, J. y Cabarcas Charris, F. (2012). Las disparidades en regionales en los aportes a la educación universitaria en Colombia. Recuperado de https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-341902_archivo_pdf.pdf
8. Álvarez, M. J., Maldonado, C., Sánchez, F., Castro, C., Corredor, J., Juliana, L., & Rodríguez, C. (Octubre de 2017). El Programa Ser Pilo Paga: impactos inicia-

les en equidad en el acceso a la educación superior y el desempeño académico. CEDE UNIANDES. Obtenido de Facultad de economía Uniandes: https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/dced_e2017-59.pdf

9. ARANGO Rodolfo, Derechos, Constitucionalismo y Democracia, -Universidad Externado de Colombia-2004
10. Australian Government. (2019). 2018-19 Annual Report. Obtenido de: https://docs.education.gov.au/system/files/doc/other/education_annual_report_2018-19_acc.pdf
11. Australian Government. (2020). Information Booklet. Information for students applying for VET students loans. Obtenido de: https://docs.employment.gov.au/system/files/doc/other/vet_student_loans_information_booklet_v4.5_-_october_2020.pdf
12. Barr, Nicholas (2004) *Higher Education Funding*. London School of Economics.
13. Carver, A. (2004). *Income Collateralized Loans: Market and Policy Explorations*, PhD. thesis, Stanford University.
14. Cesu (Consejo Nacional de Educación Superior) (2014). Acuerdo por lo Superior 2034- Propuesta de Política Pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la Paz. Recuperado de <https://tinyurl.com/y4cdnd5a>
15. Chapman, B. (2006). Income contingent loans for higher education: International reforms. *Handbook of the Economics of Education*, 2, 1435-1503.
16. Chapman, B. (2016). Préstamos vinculados a ingresos para financiar la educación superior. *IZA World of Labor*.
17. Chéjov Antón Pávlovich, CUENTOS, (Trad. Víctor Gallego Ballesteros), Pretextos, 2008.
18. Colombia aprende. (2020a). Generación E. Obtenido de: <https://especiales.colombiaaprende.edu.co/generacione/>
19. Colombia aprende (2020b). Reglamento Operativo de Excelencia Obtenido de: <https://especiales.colombiaaprende.edu.co/generacione/docs/reglamento-operativo-excelencia.pdf>
20. Comisión Ingres. (2020). Características del Crédito con Garantía Estatal, CAE. Obtenido de: <https://portal.ingresa.cl/el-credito/que-es-el-credito/>
21. Congreso de la Republica de Colombia, (1991). *Constitución Política de Colombia*, Bogotá.

22. Congreso de la República de Colombia. (2009) Decreto 512 de 2009
23. Consejo Privado de Competitividad. (2020). Informe Nacional de Competitividad 2020-2021. Obtenido de: https://compite.com.co/wp-content/uploads/2020/11/web-CPC_INC_2020_2021_LIBRO_DIGITAL_PAGINAS.pdf
24. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2020a). Estratificación socioeconómica para servicios públicos domiciliarios. Obtenido de : <https://www.dane.gov.co/index.php/servicios-al-ciudadano/servicios-informacion/estratificacion-socioeconomi-ca#:~:text=La%20estratificaci%C3%B3n%20socioecon%C3%B3mica%20es%20una,cobrar%20contribuciones%20en%20esta%20%C3%A1rea.>
25. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2020b). Obtenido de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social>
26. Departamento Nacional de Planeación. (2002, 6 de noviembre). Autorización a la nación para contratar empréstitos externos para financiar el proyecto acceso con calidad a la educación superior en Colombia (Documento CONPES 3203). Bogotá D.C.
27. Departamento Nacional de Planeación. (2007, 19 de noviembre). Garantía de la Nación al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX - para contratar una operación de crédito público con la banca multilateral hasta por la suma de US\$500 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar parcialmente la segunda fase del proyecto acceso con calidad a la educación superior en Colombia - Acces (Documento CONPES 3496). Bogotá D.C.
28. Departamento Nacional de Planeación. (2016, 7 de diciembre). Declaración de 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 (Documento CONPES 3880). Bogotá D.C., Colombia: DNP
29. Diakhitel. (2020). About student loan in a simple way. Obtenido de: <https://www.diakhitel.hu/en/i-am-interested/about-student-loan-in-a-simple-way.html>
30. Dickens Charles, Tiempos difíciles (Trad. Amando Lázaro Ros, revisada y corregida por Fernando Galván), Ed., Cátedra, 2009.
31. Dworkin, R., (1984). *Los Derechos en Serio*, Barcelona, Ed. Ariel.

32. Education Counts. (2019). Student Loan Scheme Annual Report 2019. Obtenido de:
https://www.educationcounts.govt.nz/publications/series/student_loan_scheme_annual_reports/student-loan-scheme-annual-report-2019
33. El Espectador (23 de junio 2016). El 98% de los recursos de Ser Pilo Paga se ha ido a las universidades privadas. Obtenido de:
<https://www.elespectador.com/noticias/educacion/el-98-de-los-recursos-de-ser-pilo-paga-se-ha-ido-a-las-universidades-privadas/>
34. García, G. G. (2018). Impactos y contradicciones de la implementación de la política pública de “Ser Pilo Paga”. *Perspectivas Internacionales*, 12(2).
35. Gargarella Roberto, (comp.), VVAA, Derecho y grupos desaventajados, Yale Law School, Universidad de Palermo, Facultad de Derecho, Gedisa Editorial, 1999.
36. Grandes Esperanzas (trad. Jonio González), 2012, Random House Mondadori.
37. Gobierno del Reino Unido. (2020). Get undergraduate student finance: step by step. Obtenido de: <https://www.gov.uk/get-undergraduate-student-loan>
38. Gobierno de Reino Unido. (2020a). Student Loans-A guide to terms and conditions 2020 to 2021. Obtenido de:
[https://media.slc.co.uk/sfe/2021/ft/sfe terms and conditions guide 2021 o.pdf](https://media.slc.co.uk/sfe/2021/ft/sfe%20terms%20and%20conditions%20guide%202021%20o.pdf)
39. González, M. (2000). FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: UNA INTRODUCCIÓN. *Estudios Gerenciales*, (74), 69-78. Recuperado a partir de https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/estudios_gerenciales/article/view/26
40. Feldman, R. (1976). Some more problems with income-contingent loans: The case of medical education. *Journal of Political Economy*, 84(6), 1305-1311.
41. Hanushek, E., Leung, C.K., Yilmaz, K. (2004). “Borrowing constraints, college aid, and intergenerational mobility”. Working Paper 10711, August. NBER.
42. ICETEX. (2016). Plan estratégico 2016-2020. Obtenido de: https://portal.icetex.gov.co/Portal/docs/default-source/documentos-el-icetex/plan-estrategico/plan_estrategico_2016-2020.pdf
43. ICETEX (2019). Indicadores corporativos 2019. Obtenido de: <https://portal.icetex.gov.co/Portal/docs/default-source/documentos-el-icetex/plan-estrategico/resultado-por-indicadores/cierre-indicadores-y-metas-2019.xlsx?sfvrsn=2>

44. ICETEX, & MEN. (2019). REGLAMENTO OPERATIVO GENERACIÓN E COMPONENTE DE EXCELENCIA. Bogotá.
45. ICETEX, & MEN. (2020). Manual operativo Generación E componente de Excelencia 2020. Bogotá.
46. ICETEX. (2020a) Fondos en Administración – Generación E- Excelencia. Bogotá. Obtenido de:
<https://portal.icetex.gov.co/Portal/Home/HomeEstudiante/fondos-en-administracion-Listado/generacion-e-excelencia>
47. ICETEX. (2020b). Informe de gestión del ICETEX 2020-2021 de gestión. Bogotá. Obtenido de: <https://portal.icetex.gov.co/Portal/docs/default-source/documentos-el-icetex/plan-estrategico/informes-de-gestion/informe-de-gestion-2020-1-definitivo.pdf?sfvrsn=4>
48. ICETEX. (2020c). Resultados de gestión. Bogotá. Obtenido de:
<https://portal.icetex.gov.co/Portal/docs/default-source/documentos-el-icetex/plan-estrategico/resultado-por-indicadores/publicaciones-15-09-2020.xlsx?sfvrsn=2>
49. ICETEX. (2020d). Obtenido de Fondo Especial de Créditos Educativos de Comunidades Indígenas: <https://portal.icetex.gov.co/Portal/docs/default-source/alianzas-y-fondos/fondos/reglamentos-operativos/reglamento-operativo-comunidades-indigenas.pdf?sfvrsn=2>
50. ICETEX. (2020e). Obtenido de Fondo Especial de Créditos Educativos de Comunidades Negras (FECECN): <https://portal.icetex.gov.co/Portal/docs/default-source/alianzas-y-fondos/fondos/reglamentos-operativos/reglamento-operativo-fondo-de-comunidades-negras.pdf?sfvrsn=4>
51. ICETEX. (2020f). Obtenido de Fondo de Apoyo Financiero para Estudiantes con Discapacidad en Educación Superior:
<https://portal.icetex.gov.co/Portal/docs/default-source/alianzas-y-fondos/fondos/reglamentos-operativos/reglamento-operativo-fondo-apoyo-discapacidad.pdf>
52. ICETEX. (2020g). ICETEX. Obtenido de Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima del Conflicto Armado en Colombia:
<https://portal.icetex.gov.co/Portal/docs/default-source/alianzas-y-fondos/fondos/listados/reglamento-operativo-fondo-de-v%C3%ADctimas-convocatoria-2020-2.pdf?sfvrsn=4>

53. ICETEX. (2020h). Obtenido de Atención a Población Rrom: <https://portal.icetex.gov.co/Portal/Home/HomeEstudiante/fondos-en-administracion-Listado/atencion-a-poblacion-rrom>
54. IDEAR. (2020). Productos financieros. Obtenido de: <https://www.idear.gov.co/es/tramites-y-servicios/productos-financieros#L%C3%ADnea%20de%C2%A0Cr%C3%A9dito%20Condonable%20Educativo>
55. Instituto de Finanzas y Empresas. (2017). Guía para estimar tu capacidad de endeudamiento. Obtenido de: <http://www.instituto-finanzas.com/guia-para-estimar-tu-capacidad-de-endeudamiento/>
56. Ionos. (02 de Abril de 2019). Ionos revista digital. Obtenido de www.ionos.es/digitalguide/paginas-web/desarrollo-web/hackathon/
57. Kela. (2020). Student Loan. Recuperado de: <https://www.kela.fi/web/en/financial-aid-for-students-student-loan>
58. Ley 30 de 1992. (1992). Ley 30 de 1992: Servicio público de la educación superior. Artículos 31 y 126.
59. Ley N° 1002. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá, Colombia, 30 de julio de 2005 Ley N° 115. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá, Colombia, 8 de febrero de 1994
60. Londoño-Vélez, Juliana, Catherine Rodríguez, y Fabio Sánchez. 2020. "Upstream and Downstream Impacts of College Merit-Based Financial Aid for Low-Income Students: Ser Pilo Paga in Colombia." *American Economic Journal: Economic Policy*, 12 (2): 193-227.
61. Lumni (2020). Do what you love, pay what you can. Obtenido de: <https://www.lumni.net/students/>
62. Ministerio de Educación Nacional. (2001). AlTablero. Sistema de créditos académicos. Obtenido de: <https://www.mineduccion.gov.co/1621/article-87727.html>
63. Ministerio de Educación Nacional. (21 de abril de 2010). Decreto 1295 de 2010. Obtenido de: https://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-229430_archivo_pdf_decreto1295.pdf
64. Ministerio de Educación Nacional (2013). Sistema nacional de indicadores educativos para los niveles de preescolar, básica y media en Colombia. Bogotá.

Obtenido de https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-363305_recurso_1.pdf

65. Ministerio de Educación Nacional (2018). Circular externa n° 26 de 17 de julio de 2018. Orientaciones y criterios para la aplicación de los parágrafos transitorios 1 y 2 del artículo 19-4 del Estatuto Tributario. Obtenido de <http://confecoop.coop/wp-content/uploads/2018/07/CIRCULAR-EXTERNA-262018.pdf>
66. Ministerio de Educación Nacional (2018a) Resolución No. 00175. Obtenido de: https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-364611_archivo_pdf.pdf
67. Ministerio de Educación Nacional (2018b) Ser Pilo Paga llega a 40.000 jóvenes. Obtenido de: https://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-article-363347.html?_noredirect=1#:~:text=El%20programa%20'Ser%20pilo%20paga,acceder%20a%20la%20educaci%C3%B3n%20superior.
68. Ministerio de Educación Nacional (2019). Programas de Educación Superior, en: Datos Abiertos. Obtenido de: <https://www.datos.gov.co/Educacion/PROGRAMAS-DE-EDUCACION-SUPERIOR/upr9-nkiz>
69. Ministerio de Educación Nacional (2020a). Sistema Nacional de Acreditaciones en Colombia. Obtenido de: <https://www.mineduccion.gov.co/CNA/1741/article-186365.html>
70. Ministerio de Educación Nacional. (2020b). Niveles de formación. Obtenido de: <https://www.mineduccion.gov.co/1621/article-300165.html>
71. Ministerio de Educación Nacional. (2020c) SPADIES. Glosario. Obtenido de: <https://www.mineduccion.gov.co/sistemasinfo/spadies/Zona-de-Ayuda/254707:Glosario>
72. Ministerio de Educación Nacional. (1 de Julio de 2020d). Generación E. Obtenido de Colombia Aprende: <http://edusitios.colombiaaprende.edu.co/generacione/> Ministerio de Educación Nacional. (2020). Reglamento Operativo 2020. Bogotá.
73. Ministerio de Educación Nacional. (2020e). Generación E. Obtenido de Colombia Aprende: <http://aprende.colombiaaprende.edu.co/sites/default/files/naspublic/gene/docs/bienestar-permanencia.pdf>
74. Ministerio de Educación Nacional. (2020f). 47.076 jóvenes colombianos ya son Generación E. Bogotá. Obtenido de: https://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-article-379028.html?_noredirect=1

75. Ministerio de Educación Nacional. (2020) Distribución de los Recursos Artículo 87 Ley 30/92 Modelo de Indicadores de Gestión. Obtenido de https://www.mineduacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articles-346086_presentacion_modelo_indicadores_SUE.pdf
76. Ministerio de Educación Nacional. (1 de Julio de 2020). Generación E. Obtenido de Colombia Aprende: <http://edusitios.colombiaprende.edu.co/generacione/>
77. Ministerio de Educación Nacional. (23 de Abril de 2020). El Gobierno Nacional, comprometido con la educación superior en el país, ya ha beneficiado a 18.240 jóvenes con Generación E. Obtenido de Ministerio de Educación Nacional: https://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-384080.html?_noredirect=1
78. Moreno, A. M. (2017). Los programas de crédito educativo y subsidio a la demanda como instrumentos para el mejoramiento de la igualdad en la educación superior en Colombia, en el periodo 2002-2016. Obtenido de: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/21838/MorenoGambaAuraMaria2017.pdf?sequence=1>
79. Neoland. (2020). Neoland. Obtenido de <https://www.neoland.es/blog/que-es-un-bootcamp>
80. Nerlove, M. (1975). "Some problems in the use of income-contingent loans for the finance of higher education". *Journal of Political Economy* 83 (1), 157–183.
81. Nussbaum, M., (2005). *El Cultivo de la Humanidad. Una defensa clásica de la reforma en la educación liberal*. Barcelona, Paidós.
82. Nussbaum, Martha C, Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las humanidades. Katz Editores, 2011
83. Nussbaum Martha, Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión, Paidós, Barcelona, 2007.
84. Observatorio laboral para la educación. (2020). Glosario. Obtenido de: <https://ole.mineduacion.gov.co/portal/Estudios-y-documentos/Glosario/>
85. Observatorio laboral para la educación (2020a). Vinculación laboral de recién graduados. Obtenido de: <http://bi.mineduacion.gov.co:8380/eportal/web/men-observatorio-laboral/tasa-de-cotizacion-por-programas>
86. Palacios, M. (2004). Investing in Human Capital: A Capital Markets Approach to Higher Education Funding. *Cambridge University Press*, Cambridge.

87. Parliament of Australia. (2019). Updated Higher Education Loan Program (HELP) debt statistics—2018–19. Obtenido de: [HELP statistics 2018-19 – Parliament of Australia \(aph.gov.au\)](https://aph.gov.au/HELP-statistics-2018-19)
88. Plan Decenal de Educación 2016-2026 El camino hacia la calidad y la equidad (2016-2026). Obtenido de http://www.plandecenal.edu.co/cms/media/herramientas/PNDE%20FINAL_ISBN%20web.pdf
89. PRONABEC. (2020). Bases del Crédito Talento. Convocatoria 2020-I. Recuperado de: https://www.pronabec.gob.pe/inicio/institucional/documentos/2020/r_directoras/rd12_2020_20200203120514.PDF
90. PUTNAM Hilary, La Objetividad y la Distinción Ciencia-Ética, en “La Calidad de Vida”, VV.AA. (comp.) Amartya Sen, Martha Nussbaum, FCE, México, pp.193-210, 1998.
91. Quiggin, J. (2003). “The welfare effects of income-contingent financing of higher education”. Faculty of Economics Working Paper No. 428. Australian National University, Canberra.
92. QUINE, W.V.O., “*Dos Dogmas del Empirismo*” en *Desde un punto de vista lógico*, Traducción de Manuel Sacristán, Ed. ORBIS, Barcelona 1984, págs. 50 a 81.
93. QUINE, Willard Orman, “Las cosas y su lugar en las teorías” en *Teorías y cosas*, México D.F., UNAM, 1986.
94. QUINE, W. V. O., “*Sobre los Sistemas del Mundo Empíricamente Equivalentes*” en, *Acerca del Conocimiento Científico y Otros Dogmas*, Ed., Paidós, Barcelona, 2001.
95. Scalon Thomas, *Lo que nos debemos unos a otros ¿Qué significa ser moral?*, (trad. Ernest Weikert García), Paidós, 2003
96. Secretaría de Educación Distrital, (2019). Fondos Universidades Públicas. Obtenido de: https://www.educacionbogota.edu.co/portal_institucional/gestion-educativa/fondo-universidades-publicas
97. Secretaría de Educación Distrital, (2020). *Estudio demostrativo para la creación de la agencia distrital para la educación superior, la ciencia y la tecnología*. Bogotá.

98. Secretaría de Educación del Distrito. (2020a). Alianza Sena-SED. Obtenido de: https://www.educacionbogota.edu.co/portal_institucional/gestion-educativa/alianza-sena-sed
99. Secretaría de Educación del Distrito. (2020b). Anexo técnico, implementación del programa de reactivación económica y social (PRAES). Obtenido de: https://www.educacionbogota.edu.co/portal_institucional/sites/default/files/inline-files/07.12.2020%20Anexo%20tecnico%20actualizado%20%282%29.pdf
100. Secretaría de Educación del Distrito. (2020c). #RetoALaU, el nuevo programa de inmersión en educación superior para jóvenes de la capital. Obtenido de: https://www.educacionbogota.edu.co/portal_institucional/node/7593
101. Sen Amartya, La Desigualdad Económica, Trad. Eduardo L. Suárez Galindo), FCE, 2001.
102. Sen Amartya, La Idea de la Justicia, (Trad. Hernando Valencia Villa), Taurus, 2010
103. SNIES. Minisiterio de Educación Nacional. Acceso 11-noviembre de 2020. [Base de datos] Obtenido de: <https://snies.mineducacion.gov.co/portal/ESTADISTICAS/Bases-consolidadas/>
104. Stiglitz, J. E. (2016). Income-Contingent Loans: Some General Theoretical Considerations, with Applications. In *Contemporary Issues in Microeconomics* (pp. 129-136). Palgrave Macmillan, London.
105. Student Finance England. (2020). Student Loans (A guide to terms and conditions. 2020 to 2021. Recuperado de: https://media.slc.co.uk/sfe/2021/ft/sfe_terms_and_conditions_guide_2021_o.pdf
106. StudyAssist. (2020). Information for students about government assistance for financing tertiary education. HELP Loans. Recuperado de: <https://www.studyassist.gov.au/help-loans>
107. StudyLink. (2020). Student Loan. Recuperado de: <https://www.studylink.govt.nz/products/a-z-products/student-loan/index.html>
108. Subsecretaría de Educación Superior de Chile (2020). Beneficios estudiantiles de educación superior. Obtenido de: <https://portal.beneficiosestudiantiles.cl/becas/creditos-de-educacion-superior>
109. SUE (Sistema Universal Estatal) (2012). *Desfinanciamiento de la educación superior en Colombia. La realidad de la crisis en el sistema de financiación de*

- las universidades estatales*. Recuperado de https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-341914_archivo_pdf.pdf
- 110.** SUE (Sistema Universal Estatal) (2018). *Financiamiento y Sostenibilidad de las Universidades Públicas Colombianas*. Recuperado de <https://media.utp.edu.co/vicerrectoria-administrativa/archivos/Financiacion%20y%20Sostenibilidad%20Universidades%20P%C3%ABlicas%202018%20SUE-digital.pdf>
- 111.** Superintendencia Financiera de Colombia -Superfinanciera (2020). Tasas de interés activas por modalidad de crédito. Obtenido de: <https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/simulador-y-tarifas-de-servicios-financieros/tasas-de-interes/tasas-de-interes-activas-por-modalidad-de-credito-61298>
- 112.** Superintendencia de la Economía Solidaria -Supersolidaria. (2013). Guía práctica para entidades supervisadas. Obtenido de http://www.supersolidaria.gov.co/sites/default/files/public/data/cartilla_guia_practica_para_entidades_supervisadas-2013-1.pdf
- 113.** Superintendencia de la Economía Solidaria- Supersolidaria. (2020). Entidades vigiladas que reportan información por año. Obtenido de <http://www.supersolidaria.gov.co/es/entidades-vigiladas/entidades-vigiladas-que-reportan-informacion-por-ano>
- 114.** UNESCO. (2020). Seminario Nuevo modelo de acceso, permanencia y graduación de la educación post-media. 11 noviembre 2020 hora 8:00am – 12 noviembre 2020 hora 12:00 pm. Obtenido de: <https://www.iesalc.unesco.org/evento/seminario-nuevo-modelo-de-acceso-permanencia-y-graduacion-de-la-educacion-post-media/>
- 115.** Universidad de los Andes. (2020). Reglamento del programa Quiero Estudiar. Recuperado de: <https://apoyofinanciero.uniandes.edu.co/images/Uniandes/Documentos/Reglamento-para-los-beneficiarios-seleccionados-a-partir-del-2020-1.pdf>

10 ANEXOS

10.1 Fondos que promueven la educación superior para poblaciones de especial protección constitucional

1. Fondo comunidades indígenas Álvaro Ulcué Chocué:

Creado por la Ley de Presupuesto para la vigencia fiscal de 1990, mediante un convenio interinstitucional entre el Ministerio de Gobierno, hoy Ministerio de Interior, y el ICETEX. A través de la Ley 1986 de 2019 se convirtió en una política pública del Estado. Tiene como propósito facilitar el ingreso de los indígenas colombianos a programas de pregrado y posgrado, a través de créditos condonables. Los créditos que se otorguen a través del fondo cubren 2,5 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) para cualquiera de los rubros de matrícula, sostenimiento o semestre adicional para trabajo de grado en los programas que así lo requieran (ICETEX, 2020d).

2. Fondo Especial de Créditos Educativos de Comunidades Negras (FECECN):

Es un mecanismo que facilita el acceso y la permanencia de las Comunidades Negras en el Sistema de Educación Superior, a través de créditos educativos, susceptibles a condonación, para pregrado y posgrado. Ofrece hasta 3 SMMLV para matrícula, sostenimiento, materiales de estudio, transporte o sostenimiento de un año adicional para trabajo de grado, si el programa lo requiere (ICETEX, 2020e).

3. Fondo de Apoyo Financiero para Estudiantes con Discapacidad en Educación Superior:

En cumplimiento del artículo 68 de la Constitución Política de Colombia, *“la erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado”*, y de la Ley 1346 de 2009⁷¹, el fondo adjudica créditos

⁷¹ Ley que promueve, protege y asegura el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente

condonables a estudiantes con discapacidad de viviendas de estratos 1, 2 o 3, para gastos de matrícula hasta por 7,84 SMMLV y de sostenimiento hasta por 4 SMMLV. Está dirigido a personas con discapacidad que deseen cursar programas de pregrado en nivel técnico profesional, tecnológico o universitario en una IES reconocida por el MEN. Los créditos son 100% condonables si el estudiante obtiene el título del programa académico inscrito (ICETEX, 2020f).

4. Fondo población víctima del conflicto armado en Colombia:

Dando cumplimiento a la Ley 1448 de 2011, *“por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”*, se crea este fondo que busca otorgar créditos educativos dirigidos a la población inscrita en el Registro Único de Víctimas (RUV) o reconocidos como tales en los procesos de Restitución de Tierras o de Justicia y Paz. Ofrece créditos 100% condonables para estudios de pregrado en nivel técnico profesional, tecnológico o universitario en IES reconocidas por el MEN. Destina rubros para acceso, sostenimiento y permanencia. El recurso de acceso corresponde a gastos de matrícula hasta por 11 SMMLV, el cual es dirigido directamente a la IES; mientras que, el recurso de sostenimiento tiene un valor de 1,5 SMMLV, el cual es girado semestralmente al beneficiario del crédito. Por su parte, el recurso de permanencia es de 1 SMMLV, el cual es dirigido a las IES que desarrollen programas diferenciales y preferenciales de permanencia, con enfoque de reparación integral, y que presenten al MEN los proyectos de inversión de este recurso (ICETEX, 2020g).

5. Atención a población Rrom:

Dando cumplimiento al Decreto 2957 de 2010⁷², el fondo tiene como objetivo ofrecer créditos condonables en un 100% para financiar el valor de la matrícula hasta 5 SMMLV por periodo académico, y un subsidio de sostenimiento de 2 SMMLV por semestre (ICETEX, 2020h).

⁷² Por el cual se expide un marco normativo para la protección integral de los derechos del grupo étnico Rrom o Gitano

10.2 Aportes de la nación

Aportes de la nación universidades públicas en cumplimiento de la normatividad vigente - periodo 1993-2019 (en millones de pesos corrientes).

Universidad	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Univ. Abierta y A Distancia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	18.618
Univ. Colegio Mayor de C/Marca	745	929	1.293	2.701	3.573	4.962	5.759	6.825	7.562	7.766	8.796	9.350	9.699	10.990
Univ. Córdoba	5.672	10.607	14.524	21.171	24.544	29.614	35.155	40.283	46.116	49.150	54.318	57.470	60.776	64.732
Univ. de Antioquia	23.583	31.662	45.267	54.671	65.803	87.946	97.443	112.992	121.307	126.566	140.237	151.446	157.675	167.014
Univ. de Caldas	6.788	9.515	11.919	15.777	19.883	24.619	32.600	37.734	41.213	43.648	48.404	51.123	54.747	58.013
Univ. de Cartagena	6.409	9.452	12.822	15.660	20.240	23.659	27.408	32.018	34.843	36.208	40.295	42.665	43.637	46.521
Univ. de Cundinamarca	0	0	562	1.490	1.459	2.140	2.461	3.474	3.997	4.019	4.748	5.640	5.145	6.007
Univ. de La Amazonia	1.544	1.996	2.666	3.707	4.705	6.200	7.189	8.694	11.740	9.986	11.157	12.743	12.227	13.174
Univ. de La Guajira	588	1.378	2.438	2.577	3.042	4.662	5.243	6.412	6.897	7.240	8.022	9.150	8.945	9.657
Univ. de Llanos Orientales	1.988	2.565	3.822	4.715	6.124	8.319	10.075	11.785	13.201	13.572	15.152	16.165	16.665	17.771
Univ. de Nariño	5.725	7.891	9.508	12.329	14.228	18.020	20.723	24.397	26.209	27.202	30.281	32.401	33.243	35.194
Univ. de Pamplona	2.186	3.143	3.928	4.860	5.843	7.914	9.502	11.314	12.235	12.736	14.265	15.263	15.668	17.355
Univ. de Sucre	721	1.040	1.659	2.020	3.607	3.777	4.543	5.837	6.864	6.925	8.204	9.698	8.985	9.578
Univ. del Atlántico	8.376	12.916	17.553	22.516	26.748	34.332	39.481	45.302	49.934	51.799	57.929	59.629	62.822	66.292
Univ. del Cauca	8.139	10.117	13.845	19.833	24.281	29.841	36.643	42.228	46.501	50.900	56.158	63.015	66.953	70.917
Univ. del Magdalena	2.608	3.529	4.817	5.655	7.892	12.095	14.045	16.790	18.387	19.182	21.348	24.346	23.676	25.067
Univ. del Pacifico	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3.269	3.482	4.391	6.209	6.436
Univ. del Quindío	3.842	5.784	7.916	9.342	11.240	15.104	17.369	20.343	23.783	22.778	25.070	27.430	27.651	29.345
Univ. del Tolima	3.836	4.872	6.094	7.664	9.156	11.993	13.805	16.272	17.427	18.049	20.262	21.540	22.536	23.594
Univ. del Valle	15.738	20.891	30.154	39.178	46.682	65.742	75.603	87.240	93.966	98.197	108.241	114.544	118.209	125.219
Univ. Distrital "Fco José De Caldas"	1.723	2.123	3.808	4.243	4.486	5.175	5.952	7.012	7.454	7.750	8.516	9.303	9.843	10.472
Univ. Francisco de Paula Santander - Ocaña	460	586	649	848	1.021	1.603	2.043	2.459	3.262	3.245	4.084	3.876	4.665	4.688
Univ. Francisco de Paula	2.547	3.433	3.924	5.299	6.361	8.735	10.045	12.087	13.183	13.681	15.344	15.735	17.081	17.753

Modelos de financiación para acceder a la educación superior en Colombia: diagnóstico y recomendaciones

Santander - Cúcuta														
Univ. Industrial de Santander	8.179	11.333	14.271	17.824	22.002	27.575	32.064	37.085	41.620	42.584	58.928	61.547	63.535	67.506
Univ. Militar Nueva Granada	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4.455	4.610	5.086	5.236
Univ. Nacional de Colombia	65.810	89.462	109.782	141.375	182.537	212.022	274.796	312.183	345.187	373.045	410.011	427.880	474.065	498.163
Univ. Pedagógica Nacional	6.176	8.007	10.264	13.074	15.603	19.240	22.263	26.078	28.286	29.291	32.506	34.964	35.609	37.778
Univ. Popular del Cesar	1.678	2.086	2.688	4.490	4.955	7.373	8.750	10.476	11.397	11.867	13.079	13.984	14.587	15.828
Univ. Surcolombiana de Neiva	3.662	4.857	6.669	9.790	12.607	14.916	17.833	21.068	22.671	23.544	25.835	27.444	28.579	30.466
Univ. Tec. y Ped de Col.	11.293	14.252	16.951	23.087	26.929	34.850	41.815	48.787	52.450	54.605	60.568	62.831	66.042	69.891
Univ. Tecnológica de Pereira	5.827	9.351	11.561	16.297	19.105	23.121	28.021	33.943	40.341	41.122	46.177	49.521	52.324	55.879
Univ. Tecnológica del Chocó	2.997	4.037	5.422	8.873	9.668	12.463	13.432	16.001	17.664	18.642	20.812	22.018	23.133	24.722
Total General	208.842	287.814	376.779	491.066	604.325	758.011	912.061	1.057.118	1.165.698	1.228.570	1.376.681	1.461.721	1.550.016	1.659.875

Universidad	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Univ. Abierta y A Distancia	19.719	21.010	25.572	34.429	36.596	42.734	52.712	60.555	59.273	64.480	66.107	65.664	79.372
Univ. Colegio Mayor de C/Marca	11.666	12.344	14.103	15.579	15.238	20.106	24.208	27.832	26.411	27.785	30.074	29.660	35.935
Univ. Córdoba	66.972	70.562	76.199	82.684	83.223	92.958	102.370	110.064	112.568	119.876	131.234	135.984	150.753
Univ. de Antioquia	172.707	181.312	198.862	227.299	223.832	239.823	259.027	268.049	279.310	303.850	332.929	345.618	380.219
Univ. de Caldas	60.302	63.564	68.624	73.518	73.794	80.964	95.624	101.000	99.559	106.411	114.416	117.921	129.007
Univ. de Cartagena	48.826	50.834	55.556	60.226	59.702	65.286	72.486	78.297	78.511	85.911	92.430	94.933	108.476
Univ. de Cundinamarca	5.953	6.578	7.690	9.663	9.732	14.256	20.183	24.253	22.511	24.935	24.047	23.187	30.688
Univ. de La Amazonia	14.106	14.913	16.905	19.143	18.891	23.987	29.019	33.375	32.424	33.721	35.516	35.746	43.645
Univ. de La Guajira	10.286	11.152	12.224	14.456	14.168	20.082	28.635	31.928	30.562	31.459	33.246	33.305	44.649
Univ. de Llanos Orientales	18.461	19.568	21.172	22.602	23.002	25.963	31.329	34.630	33.517	34.918	37.813	38.321	46.108
Univ. de Nariño	36.646	38.218	41.593	46.553	46.332	50.790	57.252	62.272	63.113	66.504	71.689	73.472	85.168
Univ. de Pamplona	18.781	19.481	24.516	29.510	28.555	34.812	42.107	45.961	45.555	49.109	50.427	50.474	60.040
Univ. de Sucre	9.816	10.667	12.001	14.094	13.885	18.903	23.391	27.954	26.935	26.904	27.917	28.010	35.180
Univ. del Atlántico	69.292	73.929	79.078	86.470	85.069	92.016	100.877	107.166	110.656	118.313	128.518	132.678	150.956
Univ. del Cauca	74.157	78.021	84.014	93.895	93.636	102.344	111.016	119.050	128.585	135.912	148.379	151.213	168.852
Univ. del Magdalena	26.226	27.568	31.060	36.350	35.745	42.067	51.206	56.333	57.871	61.349	64.804	64.940	77.736
Univ. del Pacifico	7.352	7.422	7.848	9.520	9.548	14.762	18.254	22.492	20.220	20.671	21.800	21.335	25.501

Modelos de financiación para acceder a la educación superior en Colombia: diagnóstico y recomendaciones

Univ. del Quindío	30.113	31.901	35.299	39.197	38.610	44.704	51.971	58.137	58.971	62.117	66.384	66.805	78.888
Univ. del Tolima	24.946	26.118	29.794	34.744	34.730	40.731	47.337	52.719	53.412	56.094	59.578	60.153	70.589
Univ. del Valle	129.795	135.875	149.011	170.737	168.553	180.798	194.753	202.375	210.363	228.070	249.244	258.625	287.698
Univ. Distrital "Fco José De Caldas"	10.885	11.508	13.044	13.790	14.085	16.256	22.293	28.839	27.661	30.095	30.155	28.037	38.777
Univ. Francisco de Paula Santander - Ocaña	5.790	5.869	7.071	8.955	8.862	14.724	20.558	23.850	22.512	24.365	23.929	23.279	29.178
Univ. Francisco de Paula Santander - Cúcuta	18.413	19.891	21.946	25.164	24.534	30.602	39.366	43.685	42.954	44.860	47.088	46.827	56.682
Univ. Industrial de Santander	70.114	73.448	79.984	90.573	89.511	96.763	105.169	111.618	116.615	126.353	136.374	139.796	160.349
Univ. Militar Nueva Granada	6.006	6.209	7.778	10.241	12.507	16.234	23.114	27.986	28.557	28.999	28.970	28.291	37.469
Univ. Nacional de Colombia	541.608	567.246	600.577	654.092	668.090	726.489	763.644	788.946	857.083	915.461	1.024.645	1.091.107	1.179.243
Univ. Pedagógica Nacional	39.427	41.234	44.850	49.877	49.531	53.994	60.180	65.029	66.569	70.213	75.909	77.818	90.658
Univ. Popular del Cesar	16.151	17.210	19.230	20.899	20.673	25.576	33.301	36.746	35.710	37.398	39.173	39.425	46.902
Univ. Surcolombiana de Neiva	32.044	33.741	36.677	41.182	41.308	45.133	51.042	56.247	57.519	60.295	64.853	65.949	75.964
Univ. Tec. y Ped de Col.	72.413	76.767	84.298	95.521	94.957	102.525	113.842	119.515	123.397	134.951	144.684	148.183	165.620
Univ. Tecnológica de Pereira	58.232	60.655	65.783	73.511	74.020	80.132	88.407	96.353	97.382	103.574	115.557	118.858	134.097
Univ. Tecnológica del Chocó	25.813	27.185	30.496	34.442	33.920	40.916	46.289	51.960	50.253	56.267	59.679	58.635	68.729
Total General	1.753.018	1.842.000	2.002.854	2.238.915	2.244.836	2.497.429	2.780.961	2.975.217	3.076.540	3.291.219	3.577.572	3.694.253	4.173.131

Fuente: MEN. Respuesta a Derecho de Petición, 25 de septiembre de 2020. Ministerio de Educación Nacional, Rad. 2020- ER- 184454.

Aportes de la nación universidades públicas en cumplimiento de la normatividad vigente, según rubro del gasto - periodo 1993-2019 (en millones de pesos corrientes).

Funcionamiento

Universidad	Depto	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Univ. Abierta y A Distancia	Bogotá D.C	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Univ. Colegio Mayor de C/Marca	Bogotá D.C	745	929	1.293	2.616	3.509	4.659	5.358	6.376	7.068	7.223	8.220	8.742	9.069
Univ. Córdoba	Córdoba	5.576	9.728	12.972	18.659	23.170	28.342	34.484	39.532	45.289	48.241	53.354	56.453	59.720

Modelos de financiación para acceder a la educación superior en Colombia: diagnóstico y recomendaciones

Univ. de Antioquia	Antioquia	23.363	31.337	44.767	54.227	65.028	87.946	97.443	112.992	121.307	126.566	140.237	151.446	157.675
Univ. de Caldas	Caldas	6.608	9.027	11.236	14.829	19.183	24.228	31.301	36.279	39.612	41.888	46.538	49.155	52.705
Univ. de Cartagena	Bolívar	6.109	9.452	12.431	15.660	18.885	23.659	27.408	32.018	34.843	36.208	40.295	42.665	43.637
Univ. de Cundinamarca	Cundinamarca	0	0	562	1.170	1.459	2.140	2.461	3.474	3.997	4.019	4.748	5.640	5.145
Univ. de La Amazonia	Caquetá	1.525	1.955	2.365	3.229	4.278	6.013	6.914	8.386	9.402	9.613	10.762	12.326	11.794
Univ. de La Guajira	Guajira	559	1.378	2.042	2.348	2.844	4.472	5.243	6.412	6.897	7.240	8.022	9.150	8.945
Univ. de Llanos Orientales	Meta	1.922	2.493	3.187	4.367	5.525	8.205	9.575	11.225	12.585	12.894	14.433	15.408	15.879
Univ. de Nariño	Nariño	5.616	7.211	9.208	11.899	14.228	18.020	20.723	24.397	26.209	27.202	30.281	32.401	33.243
Univ. de Pamplona	Norte De Santander	1.997	2.948	3.928	4.860	5.843	7.914	9.502	11.314	12.235	12.736	14.265	15.263	15.668
Univ. de Sucre	Sucre	721	890	1.510	1.928	2.332	3.777	4.543	5.837	6.864	6.925	8.204	9.698	8.985
Univ. del Atlántico	Atlántico	8.376	12.916	17.553	22.516	26.748	34.332	39.481	45.302	49.934	51.799	57.929	59.629	62.822
Univ. del Cauca	Cauca	8.101	10.075	13.543	19.298	23.820	29.600	35.340	40.769	44.896	49.134	54.286	61.041	64.904
Univ. del Magdalena	Magdalena	2.546	3.529	4.817	5.655	7.802	11.952	14.045	16.790	18.387	19.182	21.348	24.346	23.676
Univ. del Pacifico	Valle Del Cauca	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3.269	3.482	4.391	6.209
Univ. del Quindío	Quindío	3.768	5.704	7.536	9.342	11.240	15.104	17.369	20.343	21.783	22.778	25.070	27.430	27.651
Univ. del Tolima	Tolima	3.836	4.872	6.004	7.572	9.135	11.961	13.805	16.272	17.427	18.049	20.262	21.540	22.536
Univ. del Valle	Valle Del Cauca	15.738	20.376	30.064	39.132	46.637	65.742	75.603	87.240	93.966	98.197	108.241	114.544	118.209
Univ. Distrital "Fco José de Caldas"	Bogotá D.C	1.723	2.123	2.540	3.009	3.586	5.175	5.952	7.012	7.454	7.750	8.516	9.303	9.843
Univ. Francisco de Paula Santander - Ocaña	Norte De Santander	360	465	649	848	1.021	1.603	2.043	2.459	3.262	3.245	4.084	3.876	4.665
Univ. Francisco de Paula Santander - Cúcuta	Norte De Santander	2.447	3.238	3.924	5.239	6.316	8.735	10.045	12.087	13.183	13.681	15.344	15.735	17.081
Univ. Industrial de Santander	Santander	8.100	11.159	14.214	17.824	21.883	27.575	32.064	37.085	41.620	42.584	58.928	61.547	63.535
Univ. Militar Nueva Granada	Bogotá D.C	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4.455	4.610	5.086
Univ. Nacional de Colombia	Bogotá D.C	62.458	83.174	102.895	132.430	170.149	205.263	249.964	292.652	323.704	349.413	384.961	401.462	446.643
Univ. Pedagógica Nacional	Bogotá D.C	5.994	7.806	9.798	12.295	14.907	18.592	21.380	25.089	27.198	28.094	31.238	33.627	34.220
Univ. Popular del Cesar	Cesar	1.594	1.994	2.580	3.493	4.670	7.300	8.395	10.078	10.960	11.386	12.569	13.446	14.028
Univ. Surcolombiana de Neiva	Huila	3.602	4.790	6.545	9.197	11.643	14.760	16.998	20.133	21.642	22.413	24.635	26.179	27.266
Univ. Tec. Y Ped de Col.	Boyacá	11.126	14.067	16.591	22.361	26.360	34.534	40.015	46.771	50.232	52.166	57.982	60.104	63.212
Univ. Tecnológica de Pereira	Risaralda	5.731	8.390	10.513	14.765	18.014	22.899	26.867	32.651	36.419	39.559	44.519	47.773	50.510
Univ. Tecnológica del Chocó	Chocó	2.766	3.539	4.388	6.956	8.195	10.799	13.127	15.659	17.288	18.229	20.374	21.556	22.654

Modelos de financiación para acceder a la educación superior en Colombia: diagnóstico y recomendaciones

Universidad	Depto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Univ. Abierta y A Distancia	Bogotá D.C	17.968	19.043	20.300	24.815	27.867	34.540	40.587	44.337	46.091	47.429	49.937	55.671	59.366	65.481
Univ. Colegio Mayor de C/Marca	Bogotá D.C	10.320	10.969	11.612	13.322	14.479	14.093	18.879	19.385	20.145	21.034	22.380	24.723	26.316	29.105
Univ. Córdoba	Córdoba	63.611	65.806	69.337	74.892	78.615	80.122	89.805	94.942	100.028	104.458	111.084	125.087	132.128	141.372
Univ. de Antioquia	Antioquia	167.014	172.707	181.312	198.862	211.808	219.276	235.226	248.624	256.097	269.111	289.036	322.573	340.988	363.682
Univ. de Caldas	Caldas	55.843	58.045	61.194	66.095	69.429	69.566	76.639	87.143	88.574	89.029	96.550	105.610	111.252	116.187
Univ. de Cartagena	Bolívar	46.521	48.826	50.834	55.556	59.052	58.497	64.061	66.457	68.704	71.843	76.776	85.629	90.799	97.898
Univ. de Cundinamarca	Cundinamarca	6.007	5.953	6.578	7.690	8.519	9.546	14.009	15.927	16.396	17.146	18.192	19.975	21.351	23.937
Univ. de La Amazonia	Caquetá	12.715	13.628	14.411	16.369	17.739	17.940	22.958	23.946	24.778	25.981	27.455	30.515	32.449	36.090
Univ. de La Guajira	Guajira	9.657	10.286	11.152	12.224	13.298	13.891	19.732	23.069	23.785	25.442	26.303	29.542	31.483	35.071
Univ. de Llanos Orientales	Meta	16.935	17.592	18.656	20.198	21.144	21.495	24.408	25.407	26.273	27.560	29.048	32.350	34.478	37.950
Univ. de Nariño	Nariño	35.194	36.646	38.218	41.593	43.911	45.400	49.842	51.949	53.650	56.228	60.244	66.943	71.007	77.028
Univ. de Pamplona	Norte De Santander	17.355	18.781	19.481	24.516	26.643	27.985	34.170	35.221	36.304	37.908	40.667	44.933	47.694	52.522
Univ. de Sucre	Sucre	9.578	9.816	10.667	12.001	13.084	13.616	18.569	19.187	19.922	20.880	21.733	24.122	25.747	28.851
Univ. del Atlántico	Atlántico	66.292	69.292	73.929	79.078	84.020	83.342	90.269	94.896	97.601	102.163	109.533	122.341	129.481	140.147
Univ. del Cauca	Cauca	68.740	71.893	75.643	81.477	87.020	88.991	97.599	101.956	107.106	118.668	125.870	139.650	144.835	157.004
Univ. del Magdalena	Magdalena	25.067	26.226	27.568	31.060	33.509	35.028	41.287	45.356	46.839	48.933	52.470	58.250	61.494	67.267
Univ. del Pacifico	Valle Del Cauca	6.436	7.052	7.107	7.511	8.242	9.006	14.133	14.485	15.284	15.789	16.521	18.253	19.594	21.269
Univ. del Quindío	Quindío	29.345	30.113	31.901	35.299	37.988	37.837	43.871	47.406	49.170	51.645	55.064	61.103	64.461	70.021
Univ. del Tolima	Tolima	23.594	24.946	26.118	29.794	32.236	34.032	39.975	41.829	42.941	44.790	47.746	52.510	55.712	61.360
Univ. del Valle	Valle Del Cauca	125.219	129.795	135.875	149.011	158.518	165.126	177.341	185.378	191.290	200.374	215.514	240.620	254.487	271.647
Univ. Distrital "Fco José de Caldas"	Bogotá D.C	10.472	10.885	11.508	13.044	13.527	13.806	15.970	17.236	18.263	19.208	20.626	22.777	24.463	27.798
Univ. Francisco de Paula Santander - Ocaña	Norte De Santander	4.688	5.790	5.869	7.071	7.824	8.696	14.473	16.138	16.584	17.619	18.332	20.210	21.657	24.029

Modelos de financiación para acceder a la educación superior en Colombia: diagnóstico y recomendaciones

Univ. Francisco de Paula Santander - Cúcuta	Norte De Santander	17.753	18.413	19.891	21.946	23.775	24.044	30.044	32.403	33.384	35.391	37.416	41.522	44.107	49.270
Univ. Industrial de Santander	Santander	67.506	70.114	73.448	79.984	84.869	87.696	94.929	98.957	102.298	107.441	115.421	128.617	135.993	145.977
Univ. Militar Nueva Granada	Bogotá D.C	5.236	6.006	6.209	7.778	7.812	12.265	15.958	18.865	19.444	20.562	21.927	23.990	25.832	28.429
Univ. Nacional de Colombia	Bogotá D.C	469.029	511.308	535.426	566.628	597.458	617.756	674.973	704.205	734.458	768.531	820.607	912.003	981.782	1.041.733
Univ. Pedagógica Nacional	Bogotá D.C	36.303	37.893	39.573	43.131	45.652	46.672	51.066	53.289	54.989	57.526	61.306	68.410	72.684	78.628
Univ. Popular del Cesar	Cesar	15.235	15.534	16.562	18.539	19.779	19.515	24.343	26.376	26.985	28.642	30.282	33.644	35.770	39.538
Univ. Surcolombiana de Neiva	Huila	29.071	30.593	32.217	35.051	37.063	38.723	42.479	44.128	45.522	47.860	51.397	57.064	60.609	65.996
Univ. Tec. Y Ped de Col.	Boyacá	66.883	69.285	73.482	80.794	85.957	89.240	96.677	102.328	104.952	110.344	118.335	132.141	139.561	149.869
Univ. Tecnológica de Pereira	Risaralda	53.951	56.227	58.549	63.536	67.053	70.094	76.118	80.109	83.915	86.974	93.132	106.139	112.254	120.667
Univ. Tecnológica del Chocó	Chocó	24.212	25.283	26.629	29.902	32.400	32.601	39.504	40.687	43.646	44.353	49.839	55.172	55.910	61.116

Modelos de financiación para acceder a la educación superior en Colombia: diagnóstico y recomendaciones

Inversión

Universidad	Depto	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Univ. Abierta y A Distancia	Bogotá D.C	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Univ. Colegio Mayor de C/Marca	Bogotá D.C	0	0	0	85	64	303	401	449	494	543	576	608	631
Univ. Córdoba	Córdoba	96	879	1.552	2.513	1.374	1.272	671	752	827	909	964	1.017	1.055
Univ. de Antioquia	Antioquia	220	325	500	443	775	0	0	0	0	0	0	0	0
Univ. de Caldas	Caldas	180	488	683	948	700	391	1.299	1.455	1.600	1.760	1.866	1.968	2.043
Univ. de Cartagena	Bolívar	300	0	392	0	1.355	0	0	0	0	0	0	0	0
Univ. de Cundinamarca	Cundinamarca	0	0	0	320	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Univ. de La Amazonia	Caquetá	19	41	301	478	428	187	275	308	2.339	373	395	417	432
Univ. de La Guajira	Guajira	29	0	397	229	198	190	0	0	0	0	0	0	0
Univ. de Llanos Orientales	Meta	66	73	635	348	599	114	500	560	616	678	718	758	786
Univ. de Nariño	Nariño	109	680	300	430	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Univ. de Pamplona	Norte De Santander	189	195	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Univ. de Sucre	Sucre	0	150	149	91	1.275	0	0	0	0	0	0	0	0
Univ. del Atlántico	Atlántico	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Univ. del Cauca	Cauca	38	42	303	535	461	241	1.303	1.459	1.605	1.766	1.872	1.974	2.049
Univ. del Magdalena	Magdalena	63	0	0	0	90	143	0	0	0	0	0	0	0
Univ. del Pacifico	Valle Del Cauca	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Univ. del Quindío	Quindío	74	80	380	0	0	0	0	0	2.000	0	0	0	0
Univ. del Tolima	Tolima	0	0	90	91	22	32	0	0	0	0	0	0	0
Univ. del Valle	Valle Del Cauca	0	515	90	46	45	0	0	0	0	0	0	0	0
Univ. Distrital "Fco José de Caldas"	Bogotá D.C	0	0	1.269	1.235	900	0	0	0	0	0	0	0	0
Univ. Francisco de Paula Santander - Ocaña	Norte De Santander	100	121	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Univ. Francisco de Paula Santander - Cúcuta	Norte De Santander	100	195	0	60	45	0	0	0	0	0	0	0	0
Univ. Industrial de Santander	Santander	80	174	57	0	119	0	0	0	0	0	0	0	0
Univ. Militar Nueva Granada	Bogotá D.C	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Univ. Nacional de Colombia	Bogotá D.C	3.352	6.287	6.887	8.945	12.388	6.759	24.832	19.530	21.484	23.632	25.050	26.419	27.422
Univ. Pedagógica Nacional	Bogotá D.C	182	201	466	779	696	648	883	989	1.088	1.197	1.268	1.338	1.389
Univ. Popular del Cesar	Cesar	83	92	108	997	285	74	355	398	437	481	510	538	558
Univ. Surcolombiana de Neiva	Huila	60	67	124	593	964	156	835	935	1.029	1.132	1.199	1.265	1.313

Modelos de financiación para acceder a la educación superior en Colombia: diagnóstico y recomendaciones

Univ. Tec. Y Ped de Col.	Boyacá	167	185	359	726	570	316	1.800	2.016	2.218	2.439	2.586	2.727	2.831
Univ. Tecnológica de Pereira	Risaralda	96	961	1.049	1.532	1.091	223	1.154	1.292	3.922	1.564	1.658	1.748	1.815
Univ. Tecnológica del Chocó	Chocó	231	498	1.034	1.917	1.473	1.664	305	342	376	413	438	462	480

Universidad	Depto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Univ. Abierta y A Distancia	Bogotá D.C	650	676	710	757	6.562	2.056	2.148	8.375	14.464	11.843	14.543	10.436	6.298	13.891
Univ. Colegio Mayor de C/Marca	Bogotá D.C	670	697	732	781	1.100	1.146	1.227	4.823	7.688	5.377	5.405	5.351	3.345	6.831
Univ. Córdoba	Córdoba	1.121	1.166	1.224	1.306	4.069	3.101	3.153	7.428	10.036	8.110	8.792	6.147	3.856	9.380
Univ. de Antioquia	Antioquia	0	0	0	0	15.491	4.556	4.597	10.403	11.952	10.199	14.815	10.356	4.630	16.536
Univ. de Caldas	Caldas	2.170	2.257	2.370	2.529	4.089	4.227	4.326	8.481	12.425	10.530	9.861	8.806	6.669	12.820
Univ. de Cartagena	Bolívar	0	0	0	0	1.173	1.205	1.225	6.029	9.593	6.668	9.135	6.801	4.134	10.577
Univ. de Cundinamarca	Cundinamarca	0	0	0	0	1.144	186	247	4.256	7.858	5.365	6.743	4.072	1.836	6.751
Univ. de La Amazonia	Caquetá	459	478	502	535	1.404	951	1.029	5.073	8.597	6.442	6.266	5.001	3.297	7.555
Univ. de La Guajira	Guajira	0	0	0	0	1.158	277	350	5.567	8.143	5.120	5.155	3.704	1.822	9.578
Univ. de Llanos Orientales	Meta	835	869	912	973	1.458	1.506	1.555	5.923	8.357	5.957	5.870	5.463	3.843	8.158
Univ. de Nariño	Nariño	0	0	0	0	2.642	932	948	5.303	8.622	6.885	6.260	4.746	2.465	8.141
Univ. de Pamplona	Norte De Santander	0	0	0	0	2.866	571	642	6.886	9.657	7.647	8.443	5.494	2.780	7.519
Univ. de Sucre	Sucre	0	0	0	0	1.010	270	334	4.204	8.031	6.055	5.172	3.795	2.264	6.329
Univ. del Atlántico	Atlántico	0	0	0	0	2.450	1.726	1.747	5.981	9.565	8.494	8.779	6.177	3.197	10.810
Univ. del Cauca	Cauca	2.177	2.264	2.378	2.537	6.875	4.645	4.745	9.061	11.945	9.917	10.041	8.729	6.378	11.848
Univ. del Magdalena	Magdalena	0	0	0	0	2.841	717	781	5.850	9.494	8.938	8.879	6.554	3.446	10.469
Univ. del Pacifico	Valle Del Cauca	0	300	315	336	1.278	542	629	3.769	7.209	4.430	4.150	3.547	1.742	4.233
Univ. del Quindío	Quindío	0	0	0	0	1.209	773	833	4.565	8.967	7.326	7.053	5.280	2.344	8.867
Univ. del Tolima	Tolima	0	0	0	0	2.507	698	756	5.509	9.778	8.622	8.347	7.068	4.441	9.230
Univ. del Valle	Valle Del Cauca	0	0	0	0	12.219	3.427	3.457	9.375	11.084	9.989	12.556	8.624	4.137	16.051
Univ. Distrital "Fco José de Caldas"	Bogotá D.C	0	0	0	0	263	279	286	5.056	10.576	8.454	9.469	7.378	3.575	10.980
Univ. Francisco de Paula Santander - Ocaña	Norte De Santander	0	0	0	0	1.132	167	250	4.420	7.266	4.894	6.033	3.719	1.622	5.150
Univ. Francisco de Paula Santander - Cúcuta	Norte De Santander	0	0	0	0	1.389	490	557	6.963	10.301	7.562	7.444	5.566	2.720	7.412
Univ. Industrial de Santander	Santander	0	0	0	0	5.704	1.814	1.834	6.212	9.319	9.174	10.932	7.757	3.803	14.373
Univ. Militar Nueva Granada	Bogotá D.C	0	0	0	0	2.429	242	276	4.249	8.543	7.995	7.073	4.980	2.458	9.040

Modelos de financiación para acceder a la educación superior en Colombia: diagnóstico y recomendaciones

Univ. Nacional de Colombia	Bogotá D.C	29.134	30.300	31.820	33.949	56.634	50.334	51.516	59.439	54.489	88.552	94.854	112.643	109.326	137.510
Univ. Pedagógica Nacional	Bogotá D.C	1.475	1.534	1.661	1.719	4.225	2.859	2.928	6.891	10.039	9.042	8.907	7.500	5.134	12.031
Univ. Popular del Cesar	Cesar	593	617	648	691	1.120	1.158	1.233	6.925	9.761	7.068	7.116	5.529	3.655	7.364
Univ. Surcolombiana de Neiva	Huila	1.395	1.451	1.524	1.626	4.119	2.585	2.653	6.914	10.725	9.658	8.898	7.789	5.340	9.968
Univ. Tec. Y Ped de Col.	Boyacá	3.007	3.128	3.285	3.504	9.563	5.717	5.848	11.515	14.562	13.053	16.616	12.543	8.622	15.751
Univ. Tecnológica de Pereira	Risaralda	1.928	2.005	2.106	2.247	6.458	3.926	4.014	8.297	12.438	10.408	10.442	9.419	6.604	13.431
Univ. Tecnológica del Chocó	Chocó	510	530	557	594	2.043	1.319	1.412	5.602	8.314	5.900	6.428	4.507	2.726	7.613

Fuente: MEN. Respuesta a Derecho de Petición, 25 de septiembre de 2020. Ministerio de Educación Nacional, Rad. 2020- ER- 1844

10.3 IES Públicas acreditadas

Universidades públicas acreditadas

IES	Ciudad	Resolución	Fecha Resolución	Vigencia
Universidad De Antioquia (Renovación)	Medellín	16516	14-dic-12	10
Universidad De Caldas (Segunda Renovación de Acreditación)	Manizales	17202	24-oct-18	8
Universidad De Cartagena (Renovación de Acreditación)	Cartagena	2583	12-feb-18	6
Universidad De Córdoba	Montería	2956	22-mar-19	4
Universidad de Nariño	Pasto	10567	23-may-17	6
Universidad del Atlántico	Barranquilla	4140	22-abr-19	4
Universidad del Cauca (Renovación de Acreditación)	Popayán	6218	13-jun-19	8
Universidad del Magdalena	Santa Marta	16891	22-ago-16	4
Universidad del Quindío	Armenia	3902	07-mar-18	4
Universidad del Valle (Renovación de Acreditación)	Cali	1052	27-ene-14	10
Universidad Distrital "Francisco José de Caldas"	Bogotá	23096	15-dic-16	6
Universidad Industrial de Santander - UIS (Renovación de Acreditación)	Bucaramanga	5775	24-abr-14	8
Universidad Militar Nueva Granada	Bogotá	10683	16-jul-15	6
Universidad Nacional De Colombia*	Bogotá	2513	09-abr-10	10
Universidad Pedagógica Nacional- UPN	Bogotá	16715	17-ago-16	4
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (Renovación de Acreditación)	Tunja	3910	24-mar-15	6
Universidad Surcolombiana	Neiva	29501	29-dic-17	4
Universidad Tecnológica de Pereira (Renovación) - UTP	Pereira	6189	22-may-13	8

Fuente: MEN. Respuesta a Derecho de Petición, 25 de septiembre de 2020. Ministerio de Educación Nacional, Rad. 2020- ER-184454.

10.4 Tipos de financiación contingente al ingreso

Tipos de financiación contingente al ingreso (FCI).

	(1) FCI con combinación de riesgos	(2) FCI con riesgo compartido	(3) Impuesto para los graduados	(4) Contrato de capital humano
Funcionamiento	<ul style="list-style-type: none"> - Tiene una deuda fija para los beneficiarios de cada cohorte, y es definida por el año de inscripción de los estudiantes. - Puede ser ofrecida por el sector público y privado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los beneficiarios deben devolver, como un porcentaje de su salario, una cantidad máxima en términos de valor presente. - Asociada con financiación del sector público. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los graduados aceptan pagar una proporción de su salario por un periodo determinado de tiempo, que incluso puede llegar a durar toda la vida 	<ul style="list-style-type: none"> - Financiación otorgada por el sector privado, mediante la cual se determina un porcentaje de ingresos a pagar durante un periodo de tiempo determinado.
Similitudes	<ul style="list-style-type: none"> - Ofrece protección por incumplimiento y suavización del consumo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ofrece protección por incumplimiento y suavización del consumo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Combinación de (1) y (2). - El pago de la deuda se asegura de tener una protección en contra del <i>default</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estructura similar a (3) - Ofrece protección por incumplimiento y suavización del consumo.

<p>Diferencias</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Los estudiantes están obligados a asumir cierto grado de responsabilidad financiera por las deudas que otras personas de su cohorte no pagan. - Las obligaciones de pago se ajustan una vez finalizan los desembolsos de modo que se pueda tener en cuenta el comportamiento de los reembolsos de los otros miembros de la cohorte. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los reembolsos no están relacionados con los ingresos reales, y los costos del tipo de financiación se comparten con los contribuyentes. <p>Los costos son particulares de cada cohorte, y son definidos en momentos distintos del tiempo debido a las exigencias del mercado laboral.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - No se basa en la recuperación de costos. - Los ingresos recaudados pueden superar el costo directo de la educación superior. - Tiene mayores desincentivos laborales para las personas con ingresos muy altos, comparado con (2). - Es un mecanismo esencialmente de recaudación monetaria de los directos beneficiarios de la educación superior. 	<ul style="list-style-type: none"> - El porcentaje de devolución es determinado por la cantidad pagada durante el periodo de "préstamo": una persona con ingresos más altos pagaría más de lo que pidió prestado y una persona con ingresos bajos pagaría menos. - La inversión se asemeja a una inversión significativa en el poder adquisitivo del prestatario.
--------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Beneficios	<p>- Puede resultar es una distribución del ingreso más equitativa, comparado con modelos de financiación basados en la necesidad o el mérito (Hanushek et al., 2004)</p>	<p>- Disminuye <i>selección adversa</i> y <i>riesgo moral</i>. - Si el gobierno recibe menos reembolsos de los esperados, no hay costos asociados o penalidades para los prestatarios. En el caso contrario, tampoco hay beneficios para los prestatarios.</p>	<p>- Recauda muchos más recursos para el sector público, comparado con (1) y (2). - Provee un alto grado de progresividad, dado que los graduandos con los ingresos más altos pagan más de lo que pagarían con otro tipo de financiación.</p>	<p>- Pueden promover la eficiencia al incrementar la información disponible sobre ingresos futuros, dependiendo de las instituciones de educación superior y programas académicos determinados (Palacios, 2004).</p>
------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Costos</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Transfiere una parte de los riesgos y costos de <i>default</i> a los no incumplidores, lo que aumenta sus obligaciones de desembolso. - Puede verse influenciado por problemas microeconómicos de <i>selección adversa</i> y <i>riesgo moral</i> (Nerlove, 1975). - Puede que los beneficiarios con necesidades financieras, pero con alto mérito académico, terminen subsidiando a otros participantes (Hanushek et al. 2004) - Tiene altos costos de transacción: necesarias instituciones capaces de hacer trazabilidad de los ingresos de los beneficiarios y de recolectar eficientemente los reembolsos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aunque la <i>selección adversa</i> y el <i>riesgo moral</i> disminuye, no se elimina completamente. - Entre más grande sea la protección ofrecida a los deudores, en términos del umbral mínimo para empezar a realizar pagos o una tasa de interés nominal muy baja, es muy poco probable que el FCI llegue a un óptimo social. 	<ul style="list-style-type: none"> - Requiere un alto grado administrativo - Deficiencias con relación al precio que deberían pagar los beneficiarios y que debería reflejar la duración de los estudios y los recursos de educación superior absorbidos por el estudiante. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tiene problemas de <i>selección adversa</i> y <i>riesgo moral</i>. - El tipo de contrato óptimo depende de las creencias del prestamista sobre el ingreso futuro del prestatario, y de las creencias del prestatario sobre su ingreso futuro y su aversión al riesgo (Carver, 2004).
---------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Chapman (2006)

10.5 Resumen de los tipos de financiación a la educación superior internacional, por país.

Resumen de los tipos de financiación a la educación superior por país.

Tipo de financiación	País	Programa	Monto a financiar	¿Cubre...			Tasa de interés
				matrícula?	sostenimiento?	materiales?	
Créditos con amortización basada en el tiempo	Chile	FSCU	La totalidad o un porcentaje del costo del arancel de referencia. Es otorgado en UTM.	Sí	No	No	2% anual
		CAE	El monto definido por el estudiante. Es otorgado en UF.	Sí	No	No	2% anual
	Perú	PRONABEC	La totalidad del dinero asociado a matrícula, sostenimiento, materiales, gastos administrativos y otros.	Sí	Sí	Sí	3,55% anual
	Finlandia	Préstamo con garantía del Estado	Sostenimiento y materiales: máximo entre USD 300 y USD 900 mensuales	No aplica	Sí	Sí	Definido entre el estudiante y el banco
Préstamos contingentes al ingreso	Australia	HECS-HELP	Cada estudiante tiene un límite máximo de préstamos combinados que depende de la carrera que esté estudiando. Para 2021 este valor será de aproxima-	Sí	No	No	IPC
		FEE-HELP		Sí	No	No	

			damente USD 75.869.				
		Préstamo estudiantil VET	Monto máximo desde USD 3.679 hasta USD 11.037.	Sí	No	No	
	Reino Unido	Préstamo estudiantil	Matrícula: Máximo USD 12.183 anual Sostenimiento: USD 15.832 anual	Sí	Sí	No	IPC para ingresos menores a USD 35.000 anual. IPC hasta más 3% para ingresos mayores a USD 35.000 anual.
	Nueva Zelanda	Préstamo estudiantil	Matrícula: 100% Sostenimiento: máximo USD 1.398 anuales Materiales: máximo USD 167 semanales	Sí	Sí	Sí	IPC para beneficiarios que se queden dentro del país, y 3,5% anual para beneficiarios en el extranjero.
	Hungría	Préstamo estudiantil	Matrícula: 100% Sostenimiento: máximo USD 494 mensuales.	Sí	Sí	No	IPC para el préstamo de matrícula, y 1,99% anual para el préstamo de sostenimiento.

Fuente: Elaboración propia.

10.6 Valor de las matrículas por cupo en IES oficiales, Ser Pilo Paga 2017

Valor de las matrículas por cupo en IES oficiales, Ser Pilo Paga 2017

Instituciones de Educación Superior	Costo Cupo
Universidad Nacional de Colombia	\$ 10.500.000
Universidad del Valle	\$ 8.000.000
Universidad de Antioquia	\$ 8.000.000
Universidad Industrial de Santander	\$ 8.000.000
Universidad de Cartagena	\$ 6.000.000
Universidad Distrital Francisco José de Caldas	\$ 6.000.000
Universidad Pedagógica Nacional	\$ 5.000.000
Universidad de Caldas	\$ 5.000.000
Universidad Tecnológica de Pereira	\$ 5.000.000
Universidad del Cauca	\$ 5.000.000
Universidad del Magdalena	\$ 4.000.000
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	\$ 4.000.000
Universidad de Nariño	\$ 4.000.000
Tecnológico de Antioquia	\$ 3.000.000
Instituto Tecnológico Metropolitano	\$ 3.000.000

Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2018)

10.7 IES oficiales a las que pueden acceder los beneficiarios y valores de referencia por estudiante.

IES oficiales a las que pueden acceder los beneficiarios y valores de referencia por estudiante, año 2020

Institución de Educación Superior	Valor de referencia
Universidad Nacional de Colombia	\$11,398,300.00
Universidad De Antioquia	\$8,684,400.00
Universidad Del Valle	\$8,684,400.00
Universidad Industrial De Santander	\$8,684,400.00
Universidad De Cartagena	\$6,513,300.00
Universidad Distrital-Francisco José de Caldas	\$6,513,300.00
Universidad De Caldas	\$5,427,700.00
Universidad De Nariño	\$5,427,700.00
Universidad Del Cauca	\$5,427,700.00
Universidad Pedagógica Nacional	\$5,427,700.00
Universidad Pedagógica Y Tecnológica De Colombia - UPTC	\$5,427,700.00
Universidad Surcolombiana	\$5,427,700.00
Universidad Tecnológica De Pereira - UTP	\$5,427,700.00
Universidad Del Magdalena - UNIMAGDALENA	\$4,885,000.00
Universidad Del Quindío	\$4,885,000.00
Universidad Del Tolima	\$4,690,800.00
Universidad De Córdoba	\$4,169,600.00
Universidad De La Amazonia	\$4,169,600.00
Universidad De Los Llanos	\$4,169,600.00
Universidad De Sucre	\$4,169,600.00
Universidad Del Atlántico	\$4,169,600.00
Universidad Francisco De Paula Santander	\$4,169,600.00
Universidad-Colegio Mayor De Cundinamarca	\$4,169,600.00

Modelos de financiación para acceder a la educación superior en Colombia: diagnóstico y recomendaciones

Instituto Tecnológico Metropolitano	\$3,799,400.00
Tecnológico De Antioquia	\$3,799,400.00
Conservatorio Del Tolima	\$3,127,200.00
Institución Universitaria ITSA	\$3,127,200.00
Institución Universitaria Pascual Bravo	\$3,127,200.00
Instituto Departamental De Bellas Artes	\$3,127,200.00
Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid	\$3,127,200.00

Fuente: Colombia Aprende (2020)