

# Documento CONPES

---

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL  
REPÚBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



3880

## 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

Departamento Nacional de Planeación  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
Ministerio de Educación Nacional  
Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 7 de diciembre de 2016

## CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

**Juan Manuel Santos Calderón**  
Presidente de la República

**Germán Vargas Lleras**  
Vicepresidente de la República

**Juan Fernando Cristo Bustos**  
Ministro del Interior

**María Ángela Holguín Cuéllar**  
Ministra de Relaciones Exteriores

**Mauricio Cárdenas Santamaría**  
Ministro de Hacienda y Crédito Público

**Jorge Eduardo Londoño Ulloa**  
Ministro de Justicia y del Derecho

**Luis Carlos Villegas Echeverri**  
Ministro de Defensa Nacional

**Aurelio Iragorri Valencia**  
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

**Alejandro Gaviria Uribe**  
Ministro de Salud y Protección Social

**Clara Eugenia López Obregón**  
Ministra de Trabajo

**Germán Arce Zapata**  
Ministro de Minas y Energía

**Maria Claudia Lacouture Pinedo**  
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

**Yaneth Giha Tovar**  
Ministra de Educación Nacional

**Luis Gilberto Murillo Urrutia**  
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

**Elsa Noguera De la Espriella**  
Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio

**David Luna Sánchez**  
Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

**Jorge Eduardo Rojas Giraldo**  
Ministro de Transporte

**Mariana Garcés Córdoba**  
Ministra de Cultura

**Alejandro Olaya Dávila**  
Director General de Colciencias (E)

**Tatyana Orozco de la Cruz**  
Directora General de Prosperidad Social

**Simón Gaviria Muñoz**  
Director General del Departamento Nacional de Planeación

**Luis Fernando Mejía Alzate**  
Subdirector Sectorial

**Manuel Fernando Castro Quiroz**  
Subdirector Territorial y de Inversión Pública

## **Resumen ejecutivo**

Este documento tiene como objetivo declarar de importancia estratégica el proyecto de Apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia. Con este fin, se presenta un esquema de vigencias futuras que financian este proyecto durante el período 2017-2023. El Consejo Superior de Política Fiscal, en sesión del 20 de octubre de 2016, emitió el aval fiscal previo para este proyecto por 2,5 billones, para financiar algunas actividades priorizadas por el Ministerio de Educación Nacional. Esto, de conformidad con el artículo 10 de la Ley 819 de 2003 y el artículo 2.8.1.7.1.2 del Decreto 1068 de 2012. El costo total de estos programas es de 6,5 billones de pesos.

Las políticas de ayudas que promueven el acceso y permanencia en educación superior han estado presentes en los últimos gobiernos. Aunque la cobertura en educación superior aumentó significativamente entre 2002 y 2015, el acceso de la población de escasos recursos y de algunas minorías como negritudes, indígenas y rom es muy bajo. Asimismo, la magnitud de la deserción es muy alta si se tiene en cuenta que la mitad de los jóvenes que ingresan a educación superior no culminan sus estudios. En esa medida, la declaratoria de importancia estratégica de este proyecto permitirá aumentar el acceso a educación superior de estudiantes de escasos recursos económicos o de excelente desempeño académico que son beneficiarios del programa Ser Pilo Paga. De la misma forma, esta declaratoria busca garantizar la financiación de los fondos de créditos condonables dirigidos a población de especial protección constitucional de mérito académico, que desee acceder a educación superior, así como para algunos programas de postgrados.

**Clasificación:** A20.

**Palabras clave:** Educación superior, Icetex, Ser Pilo Paga, declaración de importancia estratégica.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>7</b>
<b>2. ANTECEDENTES .....</b>	<b>8</b>
2.1.1. Créditos subsidiados para población de escasos recursos económicos .....	10
2.1.2. Créditos condonables para población de especial protección constitucional .....	12
2.1.3. Créditos condonables para población con mérito académico .....	14
2.1.4. Créditos condonables para programas de posgrado .....	15
2.1.5. Esquemas de condonación y subsidios de tasa de interés y sostenimiento .....	16
2.2. Justificación .....	19
<b>3. DIAGNÓSTICO .....</b>	<b>21</b>
3.1. Esfuerzos importantes pero insuficientes en acceso a educación superior de la población de bajos ingresos o de especial protección constitucional .....	22
3.2. Altos niveles de deserción en particular entre los grupos de población más vulnerable .....	24
<b>4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA .....</b>	<b>26</b>
4.1. Objetivo general .....	26
4.2. Objetivos específicos .....	26
4.3. Plan de acción .....	27
4.3.1. Promover el acceso a educación superior de la población con mérito académico, de bajos recursos o de especial protección constitucional .....	27
4.3.2. Promover la permanencia y graduación de educación superior de estudiantes con mérito académico, de escasos recursos o de especial protección constitucional ..	30
4.4. Seguimiento .....	31
4.5. Financiamiento .....	32
<b>5. RECOMENDACIONES .....</b>	<b>36</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>37</b>
Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS) .....	37
Anexo B. Aval fiscal .....	38
Anexo C. Descripción de los fondos administrados por el Icetex .....	39
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>47</b>

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Número de beneficiarios de los fondos dirigidos a población de escasos recursos económicos .....	12
Tabla 2. Número de beneficiarios de los fondos dirigidos a población de especial protección constitucional .....	13
Tabla 3. Número de beneficiarios de los fondos dirigidos a población con mérito académico, 2016 .....	15
Tabla 4. Número de beneficiarios de los fondos para programas de postgrados .....	16
Tabla 5. Razones de inasistencia escolar en estudiantes entre 17 y 21 años, 2015 .....	26
Tabla 6. Número de créditos renovados del programa Ser Pilo Paga y de los fondos .....	28
Tabla 7. Número de subsidios de sostenimiento, de tasa y condonaciones .....	31
Tabla 8. Cronograma de seguimiento.....	32
Tabla 9. Recursos financieros proyectados para todas las actividades .....	34
Tabla 10. Recursos financieros proyectados para las actividades priorizadas.....	35

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Tasa de acceso a educación superior de estudiantes con puntaje Saber 11 en el decil más alto de desempeño, según estrato socioeconómico .....	12
Gráfico 2. Número de créditos con subsidio de sostenimiento.....	17
Gráfico 3. Número de beneficiarios con subsidio a la tasa de interés .....	18
Gráfico 4. Número de condonaciones.....	19
Gráfico 5. Evolución de la tasa de cobertura bruta en educación superior.....	22
Gráfico 6. Tasa de cobertura neta en educación superior por quintiles de ingreso .....	23
Gráfico 7. Tasa de cobertura neta en educación superior para población de especial protección constitucional <sup>(a)</sup> .....	23
Gráfico 8. Tasa de deserción, 2003-2015 <sup>(a)</sup> .....	24
Gráfico 9. Tasa de deserción por nivel de formación, 2015 .....	25

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Principales estrategias en educación superior para promover acceso, permanencia y graduación.....	9
---	---

## SIGLAS Y ABREVIACIONES

ACCES	Acceso con Calidad a la Educación Superior
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DNP	Departamento Nacional de Planeación
Icetex	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior
ICFES	Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación
IES	Instituciones de educación superior
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PND	Plan Nacional de Desarrollo
Sisbén	Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales
SNIES	Sistema Nacional de Información de Educación Superior
SPADIES	Sistema para la prevención y análisis de la deserción en las instituciones de educación superior

## 1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años el país ha registrado importantes avances en términos de acceso a educación superior. En 2015 el país alcanzó una tasa de cobertura en pregrado del 49,4 %, lo que supone un crecimiento cercano a 20 puntos porcentuales en los últimos 10 años (SNIES, 2016). Para lograrlo, se han implementado estrategias orientadas a ampliar y mejorar la calidad de la oferta educativa en las regiones, a promover el financiamiento de la demanda de educación superior y a incentivar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo. En esta misma línea, el Gobierno nacional se ha trazado el objetivo de convertirse en el país mejor educado de América Latina para 2025, lo cual significa realizar esfuerzos adicionales a los ya ejecutados para aumentar la cobertura en educación superior.

El aumento en el financiamiento de la demanda, a cargo del Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), ha sido una de las principales estrategias de política para el incremento en la cobertura en educación superior en el país. El Icetex ofrece una variedad de líneas de crédito para el financiamiento de la educación superior, entre las que se destacan las líneas de crédito educativo subsidiado y focalizado a estudiantes de estratos 1, 2, y 3, como el programa Acceso con Calidad a la Educación Superior (ACCES) y el programa Tú Eliges, lanzados en 2002 y 2015, respectivamente. Asimismo, en 2014 se lanzó el programa Ser Pilo Paga, que ofrece créditos condonables a estudiantes de escasos recursos que lograron los mejores resultados en la prueba Saber 11. La evaluación de impacto de corto plazo del programa encontró resultados positivos en términos de acceso y permanencia en educación superior de los beneficiarios (Departamento Nacional de Planeación [DNP], Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico [CEDE] y Centro Nacional de Consultoría, 2016). Adicionalmente, el Ministerio de Educación Nacional ha contribuido con el financiamiento de la demanda a través de la constitución de fondos (administrados por el Icetex) dirigidos a estudiantes con mérito académico, de escasos recursos o de especial protección constitucional<sup>1</sup>. Con el fin de promover la permanencia y graduación, en los últimos gobiernos, se han creado esquemas de subsidios de tasa de interés, subsidios de sostenimiento y de condonaciones.

En virtud de lo anterior y con el fin de garantizar los recursos para el financiamiento de las cohortes de estudiantes del programa Ser Pilo Paga y de doce fondos de créditos condonables administrados por el Icetex, es necesario declarar de importancia estratégica el proyecto de Apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia, con el fin de financiarlo a través de vigencias futuras.

---

<sup>1</sup> Personas con discapacidad o con capacidades excepcionales, grupos étnicos, población víctima del conflicto, habitantes de frontera o en zonas geográficas tipificadas como de difícil acceso (mayores esfuerzos en las estrategias de regionalización) y población en procesos de reintegración y desmovilización.

En reconocimiento de la difícil coyuntura que enfrenta la nación, la solicitud de vigencias futuras se reduce al programa Ser Pilo Paga y a seis de los doce fondos antes mencionados, a pesar de que la declaratoria de importancia estratégica se hace sobre todo el proyecto.

El presente documento se compone de seis secciones, además de esta introducción. La segunda sección presenta los antecedentes y justificación de la política de financiamiento a la demanda en educación superior. La tercera sección presenta el diagnóstico de la situación actual en cuanto al acceso a programas de educación superior, así como las principales dificultades en cuanto a permanencia y culminación de este nivel. La cuarta sección define y establece los objetivos de la política, el plan de acción y su seguimiento. Finalmente, la quinta sección presenta las recomendaciones.

## 2. ANTECEDENTES

En los últimos 25 años, el país ha materializado a través de distintas políticas públicas la importancia de promover el acceso, permanencia y graduación de educación superior para la población de bajos ingresos, de especial protección constitucional (especialmente aquella perteneciente a grupos étnicos y en situación de discapacidad) y de alto mérito académico.

La política de educación superior en Colombia presentó un cambio relevante desde la década de los noventa a partir de la entrada en vigor de la Ley 30 de 1992<sup>2</sup>, que constituye el marco normativo de la política en educación superior. Esta ley establece que la nación y las entidades territoriales deberán facilitar el ingreso y permanencia de los estudiantes de escasos ingresos económicos a instituciones de educación superior a través del establecimiento de una política general de ayudas y créditos ejecutados por el Icetex<sup>3</sup>.

Sin embargo, sólo a partir de 2002, con la puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2002-2006 *Hacia un Estado comunitario*, se le dio un impulso importante a la política de créditos para estudiantes de bajos recursos, la cual ha estado presente en los planes de desarrollo de las sucesivas administraciones. La Figura 1 describe las principales políticas que actualmente fomentan el acceso, la permanencia y la graduación en educación superior.

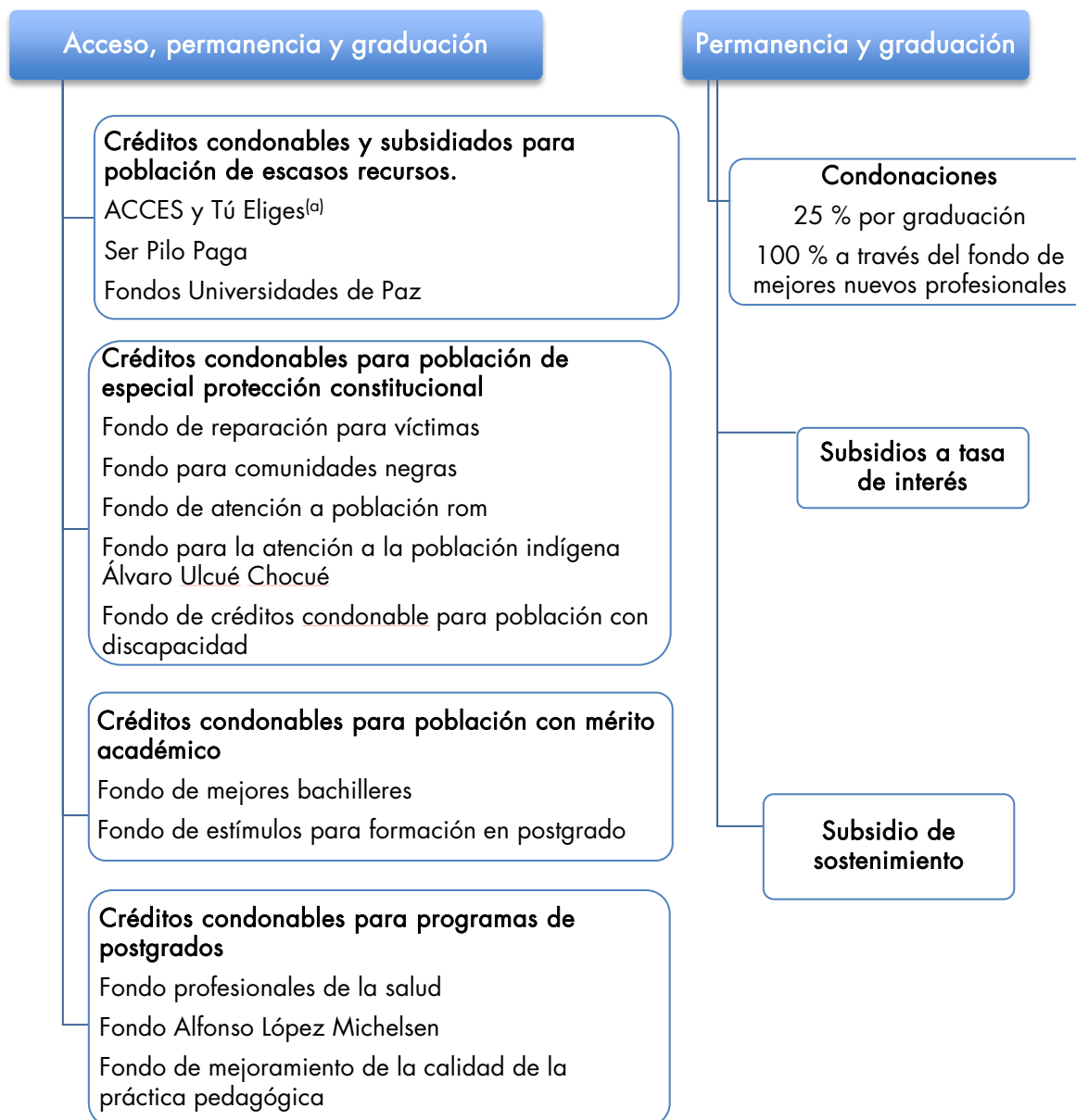
---

<sup>2</sup> Por el cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.

<sup>3</sup> Posteriormente, la Ley 1012 de 2006 (por medio de la cual se reforman los artículos 111 y 114 de la ley 30 de 1992, sobre créditos departamentales y municipales para la Educación Superior) le otorga facultades a los departamentos y municipios con el fin de que puedan crear fondos con recursos propios destinados a créditos educativos universitarios.



**Figura 1. Principales estrategias en educación superior para promover acceso, permanencia y graduación**



Fuente: Departamento Nacional de Planeación con base en datos del Icetex.

Nota: <sup>(a)</sup>Estas líneas han sido financiadas a través de operaciones de crédito de la banca multilateral y no hacen parte del proyecto de inversión de apoyo a la demanda en educación superior.

Dentro de estas políticas, dirigidas por el Ministerio de Educación Nacional y administradas por el Icetex, se destacan programas de créditos condonables como el

programa Ser Pilo Paga, que está dirigido a población de escasos recursos y con buen desempeño académico medido por las pruebas Saber 11.

Asimismo, a través de leyes como la Ley 70 de 1993<sup>4</sup> y la Ley 1448 de 2011<sup>5</sup>, que reconocen los derechos de las comunidades negras y de víctimas, se ha dado origen a una política de ayudas y créditos educativos condonables para promover el acceso con calidad de la población de especial protección constitucional y de mérito académico, a instituciones de educación superior (IES). Adicionalmente, para promover la permanencia y graduación de educación superior se han creado esquemas de subsidios de tasa de interés, subsidios de sostenimiento y de condonación parcial de la deuda condicionada a la graduación. Dentro de estas estrategias se destacan aquellas que están orientadas a promover la formación de alto nivel en especializaciones, maestrías y doctorados en áreas de interés prioritario para el país (salud, pedagogía docente y derecho internacional) como los créditos condonables para posgrados.

### **2.1.1. Créditos subsidiados para población de escasos recursos económicos**

En 2002 se dio inicio al primer programa de créditos subsidiados ACCES, que ofrece varias líneas de crédito a largo plazo, focalizadas en estudiantes de estratos socioeconómicos bajos con excelente desempeño académico. Los principales componentes del programa son la equidad en el acceso a la educación superior mediante créditos educativos a los estudiantes de bajos recursos y mérito académico, la promoción de la formación técnica y tecnológica, el fortalecimiento de la formación doctoral, y el incremento de la capacidad institucional de las entidades sectoriales. Entre 2003 y 2015, ACCES ha beneficiado a cerca de 414 mil estudiantes en programas de pregrado, de los cuales cerca del 80 % son estrato 1 y 2 (Ministerio de Educación Nacional, 2013).

Si bien ACCES contribuyó a mejorar el acceso a educación superior, todavía persisten barreras para estudiantes de bajos recursos. Por lo tanto, en 2015 se lanzó un nuevo programa de crédito llamado Tú Eliges, que busca ampliar las líneas de crédito de largo plazo ACCES<sup>6</sup>. Este nuevo programa modifica las modalidades del crédito, los requisitos de entrada al programa, los plazos de pago y los porcentajes de financiación. Ofrece siete nuevas modalidades de pago, dependiendo del porcentaje de crédito que pueda ser pagado durante la época de estudio (0 %, 10 %, 25 %, 30 %, 40 %, 60 % y 100 %), de acuerdo con el perfil del beneficiario. De estas siete líneas de pago, las primeras tres están dirigidas

---

<sup>4</sup> Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política.

<sup>5</sup> Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

<sup>6</sup> El programa ACCES mantiene su operación hasta 2019 pero únicamente para la renovación de los créditos que fueron otorgados antes de 2015.

a población de bajo nivel socioeconómico y con mérito académico. A diferencia de las líneas ACCES, que cubren hasta el 75% del costo de la matrícula, el programa Tú Eliges cubre la totalidad de la matrícula y ofrece la opción de un crédito sin codeudor. A junio de 2016, las líneas de crédito del programa Tú Eliges que se focalizan en los estratos 1, 2 y 3 han otorgado 20.958 créditos (Icetex, 2016).

A pesar de estos esfuerzos por facilitar el acceso a educación superior, aún existía un número significativo de estudiantes de escasos recursos y mérito académico que no ingresaba a educación superior. Según datos del Ministerio de Educación Nacional, el 23 % de los jóvenes de estratos 1, 2 y 3 que obtuvieron los puntajes más altos de las pruebas Saber 11 en 2012, no habían accedido a educación superior dos años después de la prueba, posiblemente por restricciones monetarias<sup>7</sup>. En virtud de lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional lanzó en 2014 el programa Ser Pilo Paga, que consiste en la asignación de créditos-beca 100 % condonables para que estudiantes destacados en las pruebas Saber 11, pero con pocos recursos económicos, puedan acceder a IES acreditadas de alta calidad<sup>8</sup>. El programa cubre los costos de la matrícula y otorga a sus beneficiarios un subsidio de sostenimiento que depende de la ciudad escogida y que varía entre 1 y 4 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) dependiendo de si el lugar de estudio coincide con el lugar de residencia de su núcleo familiar.

La primera convocatoria del programa (2014-2015) benefició a 10.141 jóvenes y la segunda (2015-2016) a 12.715 estudiantes. En general, el programa ha mostrado resultados bastante positivos en el corto plazo. Una primera evaluación al año y medio de ejecución del programa encontró impactos positivos en términos de acceso y permanencia en educación superior (DNP, CEDE y Centro Nacional de Consultoría, 2016). Los resultados de este estudio encuentran que el programa incrementa la probabilidad de acceso a una IES acreditada en cerca de 31,8 puntos porcentuales, y disminuye la probabilidad de ausentarse después del primer semestre en cerca de 7 puntos porcentuales.

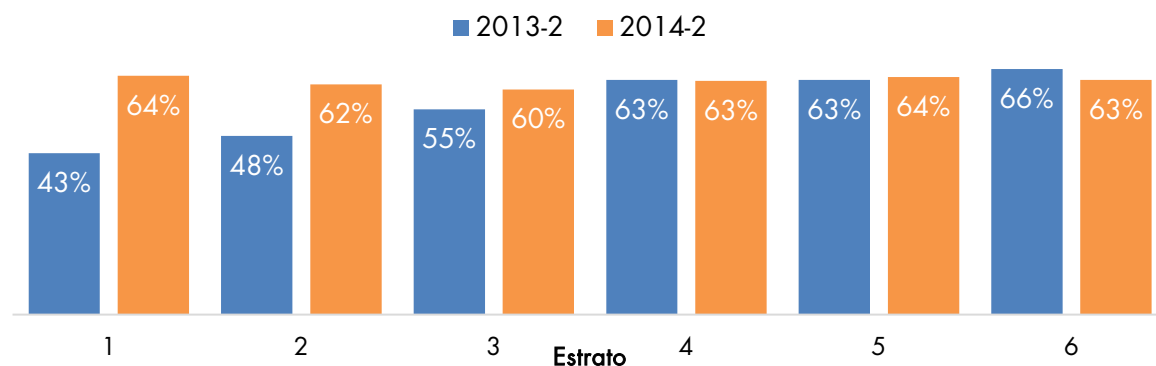
Un resultado bastante importante que encuentra este estudio es que el porcentaje de jóvenes estrato 1 en el 10 % superior en la prueba Saber 11 y que accede a educación superior se incrementó en 21 puntos porcentuales entre el segundo semestre de 2013 y de 2014 (Gráfico 1). Dicho incremento en acceso es el más alto entre los estratos.

---

<sup>7</sup> Información obtenida del portal Colombia Aprende.

<sup>8</sup> Los requisitos básicos para ser beneficiario de Ser Pilo Paga incluían la obtención de un puntaje mínimo en la prueba Saber 11 (310 para aquellos que la presentaron en el segundo semestre de 2014 y de 318 para aquellos que lo hicieron en el segundo semestre de 2015); contar con un puntaje Sisbén máximo específico dependiendo de la zona de residencia al momento de presentar las pruebas Saber 11, y; presentarse y haber sido admitido en una de las IES acreditadas de alta calidad en el país (33 en 2014 y 39 en 2015).

**Gráfico 1. Tasa de acceso a educación superior de estudiantes con puntaje Saber 11 en el decil más alto de desempeño, según estrato socioeconómico**



Fuente: DNP, CEDE y Centro Nacional de Consultoría, 2016.

Asimismo, en 2016 el Ministerio de Educación Nacional creó el fondo Universidad de Paz, el cual permitirá que estudiantes provenientes de las regiones puedan adelantar los primeros semestres en su lugar de origen y luego culminar sus estudios en la sede principal de la IES en la que esté matriculado. Este fondo otorgará créditos 100 % condonables a estudiantes que accedan a este tipo de programas, y cubrirá el costo total del valor de la matrícula semestral del programa académico escogido por el estudiante en las IES avaladas. Además, una vez los estudiantes terminen los ciclos básicos y se trasladen a la ciudad en la que la IES tiene su sede principal o seccional para continuar con la formación específica de su profesión, el fondo le brindará un apoyo económico para su sostenimiento. En total se espera beneficiar a cerca de 1.000 estudiantes a través de este fondo.

La Tabla 1 presenta el año de creación y número de beneficiarios para los programas de Ser Pilo Paga y Fondo Universidad de Paz.

**Tabla 1. Número de beneficiarios de los fondos dirigidos a población de escasos recursos económicos**

Fondo	Año de creación	Periodo	Número de beneficiarios
Ser Pilo Paga	2014	2015-2016	22.856
Fondo Universidad de Paz	2016	2016	Convocatoria abierta

Fuente: Icetex, 2016.

### 2.1.2. Créditos condonables para población de especial protección constitucional

En respuesta a un conjunto de leyes que entraron en vigor en la década de los noventa, que ordenaban la constitución de varios fondos para población de especial protección

constitucional, el Ministerio de Educación Nacional, bajo la administración del Icetex, creó unos fondos que tienen por objeto promover el acceso a educación superior de población de especial protección constitucional (rom, indígenas, afrodescendientes, víctimas y población en situación de discapacidad).

En 2016, el Icetex manejó cinco fondos para población de especial protección constitucional, los cuales ofrecían créditos condonables y subsidio de sostenimiento por periodo académico (Tabla 2).

**Tabla 2. Número de beneficiarios de los fondos dirigidos a población de especial protección constitucional**

Fondo	Año de creación	Periodo	Número de beneficiarios
Fondo para la atención a la población indígena Álvaro Ulcué Chocué	1990	2012-2016	9.629
Fondo especial, créditos educativos para estudiantes de las comunidades negras	1996	2012-2016	13.919
Fondo de reparación para el acceso, permanencia y graduación en educación superior para la población víctima del conflicto armado	2013	2013-2016	2.921
Fondo de atención a población rom	2015	No ha desarrollado ninguna convocatoria <sup>(a)</sup>	
Fondo de créditos condonables para población con discapacidad	2016	2016	Sin convocatoria

Fuente: Icetex, 2016.

Notas: <sup>(a)</sup> Fondo para el pueblo rom aún no ha desarrollado la primera convocatoria debido a que solo hasta finales de 2016 se le hizo entrega al Ministerio de Educación Nacional de los listados censales del pueblo gitano por parte del Ministerio del Interior. Por tanto, la primera convocatoria será lanzada en 2017.

El primer fondo que se constituyó fue el Fondo para población indígena Álvaro Ulcué Chocué, a partir de la Ley 46 de 1990<sup>9</sup>, el cual tiene por objeto facilitar el ingreso de la población indígena a programas de pregrado y posgrado. Entre 2012 y 2016 este fondo ha beneficiado a 9.629 estudiantes. Posteriormente, la Ley 70 de 1993 ordenó la creación de un fondo especial de becas para estudiantes de las comunidades negras de escasos recursos que se destaquen por su desempeño académico (Fondo especial, créditos educativos para estudiantes de las comunidades negras). Este fondo es el que más beneficiarios ha tenido entre 2012 y 2016, con cerca de 13.919 estudiantes.

<sup>9</sup> Sobre el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 1991.

En 2013, fue creado el Fondo de reparación para al acceso, permanencia y graduación en educación superior para la población víctima, en respuesta a las disposiciones de la Ley 1448 de 2011<sup>10</sup>, según la cual, el Ministerio de Educación Nacional deberá fortalecer las estrategias que incentiven el acceso de la población víctima a la educación superior.<sup>11</sup> Entre 2013 y 2016 se han beneficiado cerca de 2.921 estudiantes.

Asimismo, para dar cumplimiento a la Ley 1618 de 2013<sup>12</sup> que establece garantizar el derecho a educación superior de la población con discapacidad, el Ministerio de Educación Nacional, con el apoyo del Icetex y la Fundación Saldarriaga Concha, conformaron una alianza estratégica para la operación del fondo. Posteriormente, en 2016 se constituyó el Fondo de créditos condonables para población con discapacidad. En 2016 se estableció además el Fondo de atención a población rom, en respuesta a la Ley 21 de 1991<sup>13</sup>, que establece la necesidad de establecer estrategias de educación para pueblos indígenas y rom.

### **2.1.3. Créditos condonables para población con mérito académico**

Icetex administra dos fondos para población con mérito académico (Tabla 3). El primero está enfocado a los mejores bachilleres del país, en respuesta a las disposiciones de la Ley 115 de 1994<sup>14</sup>, que ordenó garantizar el ingreso a programas de educación superior en instituciones del Estado a los mejores cincuenta estudiantes del último grado de educación media, de acuerdo con el puntaje en los exámenes de Estado realizados por el Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior (ICFES). Posteriormente, la Ley 1546 de 2012<sup>15</sup> estableció que este fondo además deberá garantizar el acceso a programas de educación superior en instituciones del Estado al 0,02 % de los mejores bachilleres

---

<sup>10</sup> Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

<sup>11</sup> El fondo financia los siguientes rubros: (i) recurso correspondiente al valor de la matrícula ordinaria hasta por once SMMLV al semestre, que se girará directamente a la IES; (ii) recurso de sostenimiento por valor de uno y medio SMMLV por semestre, que se girará directamente al beneficiario del crédito condonable; (iii) recurso de permanencia por valor de un SMMLV por semestre dirigido a las IES que desarrollen programas diferenciales y preferenciales con enfoque de reparación integral y que presenten al Ministerio de Educación Nacional los informes semestrales de permanencia; así mismo, el promedio académico de los beneficiarios que se reporten en los informes semestrales deberá ser igual o superior a tres y medio.

<sup>12</sup> Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

<sup>13</sup> Por medio de la cual se aprueba el convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76. reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra 1989.

<sup>14</sup> Por la cual se expide la Ley General de Educación.

<sup>15</sup> Por medio de la cual se modifica el artículo 99 de la Ley 115 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

graduados de los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén en cada uno de los departamentos del país. En 2016, 838 se han beneficiado de este fondo.

En la misma línea, la Ley 1678 de 2013<sup>16</sup> creó el fondo de estímulos económicos para formación en posgrados, con el fin de garantizar el acceso al 0,1 % de los mejores profesionales graduados en las instituciones de educación superior públicas y privadas del país, según resultados en las pruebas de Estado Saber Pro<sup>17</sup>. En 2016 este fondo ha beneficiado a cerca de 1.136 estudiantes.

**Tabla 3. Número de beneficiarios de los fondos dirigidos a población con mérito académico, 2016**

Fondo	Año de creación	Número de beneficiarios
Fondo de mejores bachilleres del país	1994	838
Fondo de estímulos económicos para formación en posgrados	2015	1.136

Fuente: Icetex, 2016.

#### 2.1.4. Créditos condonables para programas de posgrado

El Icetex administra también el acceso a programas de posgrado a través de tres fondos que fomentan la formación de alto nivel (Tabla 4). El Ministerio de Salud y Protección Social, en conjunto con el Icetex, y dando respuesta a la Ley 100 de 1993<sup>18</sup>, manejan el Fondo a profesionales de la salud, el cual está orientado a mejorar el desempeño de los profesionales del sector y promover su ubicación en las regiones más necesitadas del país. A corte de noviembre de 2016, este fondo ha beneficiado a 5.260 estudiantes. Asimismo, la Ley 1599 de 2012<sup>19</sup> ordenó la creación de un programa de becas en derecho internacional humanitario (Fondo Alfonso López Michelsen) con la finalidad de promover la investigación en dicha área. En 2015, en respuesta a lo establecido en el PND 2014-2018 *Todos por un nuevo país*, en lo que respecta a la importancia de la excelencia docente en la actual política educativa, se creó el Fondo de mejoramiento de la calidad de la práctica pedagógica. Este fondo ofrece créditos condonables a docentes para maestrías en universidades con

<sup>16</sup> Por medio de la cual se garantiza la educación de posgrados al 0,1% de los mejores profesionales graduados en las instituciones de educación superior públicas y privadas del país.

<sup>17</sup> Las pruebas Saber Pro son una evaluación externa de la calidad de la educación superior administrada por el ICFES. Los estudiantes que deseen acceder a la condonación deberán obtener un puntaje ubicado en el decil superior de su área en las pruebas Saber Pro.

<sup>18</sup> Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

<sup>19</sup> Por medio de la cual la nación rinde honores a la memoria del expresidente Alfonso López Michelsen.

acreditación de alta calidad. Entre 2015 y 2016, 7.498 estudiantes se han beneficiado de estos créditos condonables.

**Tabla 4. Número de beneficiarios de los fondos para programas de postgrados**

Fondos para postgrados	Año de creación	Periodo	Número de beneficiarios
Fondo Alfonso López Michelsen	2014	2014 - 2016	Sin adjudicación (a)
Fondo de mejoramiento de la calidad de la práctica pedagógica mediante el fortalecimiento de la formación de posgrados docente	2014	2015 - 2016	7.498
Fondo a profesionales de la salud	1995	2012-2016	5.260 <sup>(b)</sup>

Fuente: Icetex, 2016.

Notas: <sup>(a)</sup> En el 2016 el fondo no presenta ejecución financiera por cuanto no se ha logrado adjudicar el crédito. Esto porque ninguno de los aspirantes que se han presentado en las convocatorias adelantadas ha cumplido con los requisitos exigidos. <sup>(b)</sup> Para el fondo a profesionales de la salud se espera adjudicar 990 créditos adicionales para el cierre de la vigencia 2016.

### 2.1.5. Esquemas de condonación y subsidios de tasa de interés y sostenimiento

Una de las principales estrategias para promover la permanencia y graduación de los estudiantes en educación superior consiste en proporcionar un subsidio de sostenimiento que cubra los gastos personales relacionados con la asistencia a clases. Hasta 2011, el programa ACCES era la única línea de crédito que proporcionaba este tipo de subsidio, estrategia que mostró resultados importantes en términos de permanencia en educación superior (Melguizo *et ál.*, 2016). Este estudio encuentra que ACCES aumentó la probabilidad de ingresar a educación superior en un 20 % y disminuyó la probabilidad de deserción entre los beneficiarios en 7 %. A partir de 2011, el subsidio de sostenimiento se extendió para todos los estudiantes con créditos de pregrado que cumplan con el puntaje de Sisbén<sup>20</sup> a través del Acuerdo 009 de 2011<sup>21</sup>. El subsidio se concede como un aporte para el sostenimiento del estudiante, que equivale a aproximadamente a 755 mil pesos para 2016 y se ajusta cada año según Índice de Precios al Consumidor. Este año, 57 mil estudiantes con renovación de crédito se beneficiaron del subsidio de sostenimiento, en tanto que 22.000 créditos nuevos

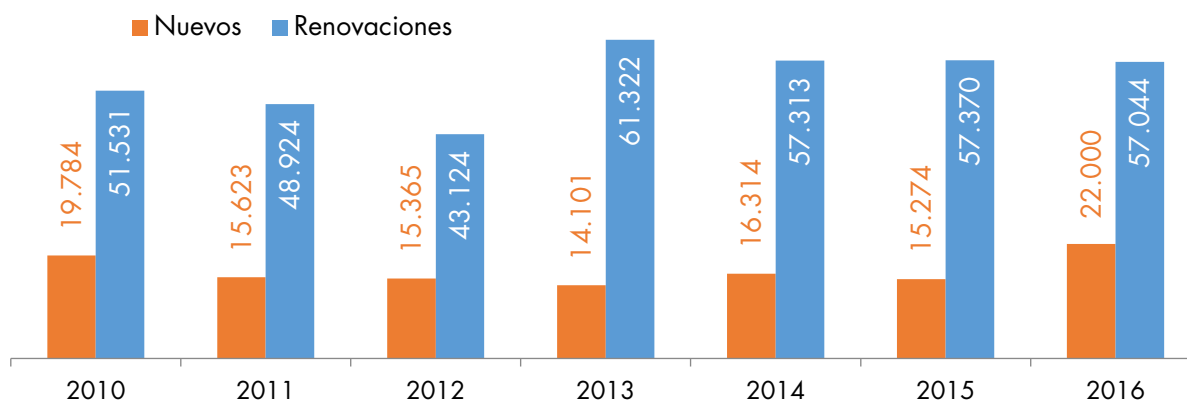
<sup>20</sup> En el 2011 los beneficiarios eran las personas nivel 1 y 2 del Sisbén II. A partir del 2012, los beneficiarios corresponden a aquellos registrados en la base de datos del Sisbén III y que cumplen con el punto de corte del puntaje de Sisbén. Asimismo, también reciben subsidio de sostenimiento las poblaciones indígenas, desplazadas y reintegradas que son beneficiarios de las líneas de crédito educativo de ACCES y CERES.

<sup>21</sup> Por el cual se modifica el Reglamento de Crédito del Icetex en cuanto al subsidio de sostenimiento, matrícula y crédito de sostenimiento y se dictan otras disposiciones.



recibieron este beneficio. En general, el Icetex ha subsidiado a 118 mil estudiantes entre 2010 y 2016. En 2016, esta cifra corresponde al 35 % de los créditos adjudicados en las líneas de pregrado (Gráfico 2).

**Gráfico 2. Número de créditos con subsidio de sostenimiento**



Fuente: Icetex, 2016.

El subsidio a la tasa de interés se creó en 2012, mediante la Ley 1450 de 2011<sup>22</sup> y la Ley 1547 de 2012<sup>23</sup>, donde además se establecieron mecanismos de condonación de la deuda para estudiantes de estratos bajos con el fin de incentivar la permanencia y graduación de los beneficiarios de la política de créditos educativos del Icetex. De esta forma, todos los beneficiarios de créditos otorgados por esta entidad para pregrado, pertenecientes a estratos socioeconómicos 1, 2, o 3, tienen derecho a un subsidio asociado a la deuda, de tal forma que el estudiante sólo paga el capital ajustado por inflación. Asimismo, la Ley 1547 de 2012 establece que los estudiantes que pertenezcan al Sisbén 1, 2 y 3, que logren excelentes resultados en la prueba Saber Pro, y que terminen su programa en el periodo señalado podrán beneficiarse de una condonación de la deuda. Posteriormente, se estableció el monto de la condonación en 25 % para los que logren graduarse (Acuerdo 013 de 2013<sup>24</sup>) y de 100 % para los mejores resultados en la prueba Saber Pro (Decreto 2636 de 2012<sup>25</sup>).

<sup>22</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

<sup>23</sup> Por la cual se otorgan beneficios a estudiantes de pregrado, con la calidad de estudiantes a partir de la vigencia de esta ley, de estratos socioeconómicos 1, 2 o 3 y se dictan otras disposiciones.

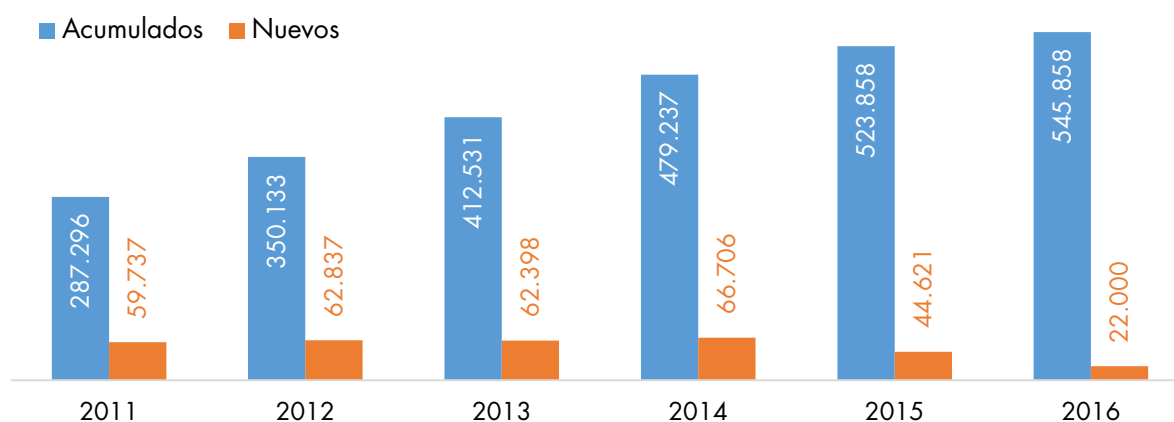
<sup>24</sup> Por el cual se reglamente la condonación de créditos por graduación.

<sup>25</sup> Por el cual se reglamenta el artículo 150 de la Ley 1450 de junio de 2011 y el artículo 2° de la Ley 1547 de 2012, en relación con el incentivo a la permanencia y calidad de la Educación Superior por medio de la condonación de la deuda de los créditos otorgados a través del Icetex.

Más recientemente, la Ley 1753 de 2015<sup>26</sup> estableció nuevos mecanismos de focalización de los subsidios a créditos estudiantiles del Icetex. Los beneficiarios que se encuentren en los estratos socioeconómicos 1, 2, y 3, priorizados por el punto de corte de Sisbén, solo pagarán el capital prestado durante su período de estudios más la inflación causada. Además, los beneficiarios pueden recibir una condonación de la deuda, así como un subsidio de sostenimiento que cubre los costos de asistir al programa de educación superior.

De acuerdo con el Gráfico 3, en 2016 se otorgaron 22 mil nuevos créditos con tasa de interés real igual a 0 % y se cuenta con 545 mil créditos acumulados que han recibido el beneficio desde el año 2010. A partir de 2017 se tienen proyectados 20 mil nuevos créditos con subsidio por año, que equivalen al 35 % de los créditos de pregrado que se estima adjudicar. Además, estos 20 mil cupos hacen parte de la contrapartida de la nación para la operación de crédito del Icetex con la banca multilateral aprobada recientemente<sup>27</sup>.

**Gráfico 3. Número de beneficiarios con subsidio a la tasa de interés**



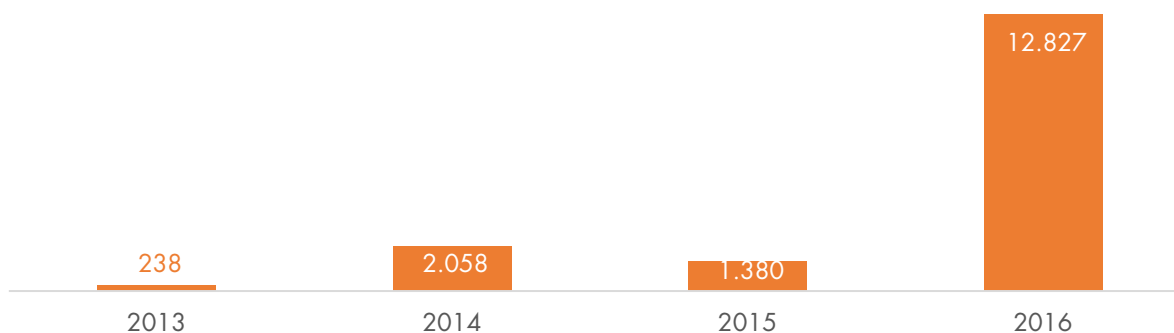
Fuente: Icetex, 2016.

A 2016, 16.503 estudiantes han recibido los beneficios de condonación del 25 % del capital por graduación (Gráfico 4). Este beneficio aplica a los créditos otorgados a partir del año 2011 para la población más pobre.

<sup>26</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2014-2018.

<sup>27</sup> Esta operación de crédito recibió concepto favorable del CONPES mediante el Documento CONPES 3872 *Concepto favorable a la nación para otorgar garantía al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) para contratar operaciones de crédito público externo con la banca multilateral hasta por la suma de USD 320 millones*. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3872.pdf>.

**Gráfico 4. Número de condonaciones**



Fuente: Icetex, 2016.

Por último, la Ley 1547 de 2012<sup>28</sup> estableció el Fondo de condonaciones a mejores nuevos profesionales. Este fondo otorga una condonación de la deuda para aquellos estudiantes que obtuvieron los mejores resultados de las pruebas Saber Pro y que cumplen con los puntos de corte de Sisbén. Entre 2012 y 2015, 646 jóvenes que han tenido los puntajes más altos en la prueba Saber Pro se han beneficiado de esta condonación.

## 2.2. Justificación

Como se mencionó anteriormente, el PND 2014-2018 plantea como visión que Colombia se convierta en el año 2025 en el país más educado de América Latina. Para lograr esto, la inversión en capital humano en todos los niveles educativos, desde la formación básica hasta la avanzada es fundamental. En educación superior, el plan establece tres estrategias para lograr avanzar hacia una mayor cobertura, calidad, pertinencia y tránsito entre los niveles educativos, y potenciar el rol de la educación superior como eje de la movilidad social. Estas estrategias comprenden la creación de un sistema de educación terciaria para mejorar la movilidad y pertinencia; el diseño de herramientas para promover la calidad de la educación superior y de la formación para el trabajo y el desarrollo humano; y el financiamiento para el acceso a la educación superior.

En cuanto a esta última estrategia, el PND establece que se fomentará el acceso a la educación superior de los estudiantes con buen desempeño académico y condiciones socio-económicas poco favorables, mediante el otorgamiento de créditos-becas para cursar sus estudios en instituciones o programas con acreditación de alta calidad. Asimismo, el plan señala que se desarrollarán mecanismos para facilitar el pago de los créditos de los estudiantes y que se fortalecerán los fondos específicos para estudiantes pertenecientes a

<sup>28</sup> Por la cual se otorgan beneficios a estudiantes de pregrado, con la calidad de estudiantes a partir de la vigencia de esta ley, de estratos socioeconómicos 1, 2 o 3 y se dictan otras disposiciones.

grupos étnicos con el fin de mejorar su acceso, permanencia y desempeño en la educación terciaria, aplicando el enfoque diferencial en las políticas de acceso y líneas de crédito.

Las metas definidas para educación superior por el PND implican alcanzar una tasa de cobertura bruta del 57 % en 2018, creando un total de 400 mil nuevos cupos en educación superior entre 2014 y 2018, de los cuales 150 mil serán en programas de formación técnica y tecnológica. Asimismo, se propone alcanzar una tasa de cobertura de alta calidad del 20 % en 2018, lo que supone que cerca de 200 mil estudiantes adicionales podrán acceder a instituciones o programas de pregrado con acreditación de alta calidad. En términos de deserción, se busca reducir la tasa en educación superior universitaria al 8 % y la de formación técnica y tecnológica al 15 % en el 2018. Por último, se espera que la tasa de cobertura departamental en educación superior no sea inferior al 20 %.

De acuerdo a lo mencionado en la sección anterior, para cumplir con el mandato y las metas del PND, el Icetex lanzó en 2014 el programa Ser Pilo Paga, el cual consiste en la asignación de créditos-beca con una condonación del 100 % para el acceso de estudiantes destacados en las pruebas Saber 11 con bajos recursos económicos a instituciones educativas acreditadas en alta calidad. Además, en 2015 se estableció un nuevo programa de crédito llamado Tú Eliges que ofrece líneas de crédito más flexibles y cubre la totalidad del monto de la matrícula.

Para poder operar las líneas de crédito condonable de Tú Eliges, el Icetex cuenta con recursos de financiamiento externo<sup>29</sup>. Sin embargo, para poder garantizar la financiación de las cohortes del programa Ser Pilo Paga y de los fondos de créditos condonables que administra el Icetex, y generar eficiencias administrativas en el manejo de los recursos, es importante contar con vigencias futuras que garanticen la financiación de los beneficiarios durante todo el periodo de estudio, lo cual excedería el actual periodo de gobierno. Esta solicitud responde también a un hallazgo de la Contraloría General de la República, que ordena al Ministerio de Educación Nacional solicitar vigencias futuras que respalden los compromisos con los estudiantes beneficiados por el programa Ser Pilo Paga, con el fin de garantizarles financiación completa durante todo su programa de estudio<sup>30</sup>, que en promedio

---

<sup>29</sup> Parta lo cual recibió concepto favorable del CONPES mediante el Documento CONPES 3872 *Concepto favorable a la nación para otorgar garantía al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) para contratar operaciones de crédito público externo con la banca multilateral hasta por la suma de USD 320 millones* con el fin de financiar el programa Tú Eliges, entre otros. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3872.pdf>.

<sup>30</sup> En el Informe de auditoría realizada al Ministerio de Educación Nacional con vigencia 2016, la Contraloría General de la República sostuvo que "(...) no se contempló la constitución de vigencias futuras que amparen o respalden los compromisos con los estudiantes beneficiados (...)". Teniendo en cuenta lo anterior, la Contraloría generó el hallazgo Nro. 12 con presunto alcance disciplinario, lo que lleva al Ministerio de Educación Nacional a buscar alternativas de financiación a mediano plazo que logre garantizar los beneficios a los ciudadanos.

es de cinco años para pregrado y entre dos y seis años para posgrado. De esta forma, las vigencias futuras servirán para respaldar el compromiso del Icetex y del Ministerio de Educación Nacional con estos beneficiarios.

La caída en el precio del petróleo, las expectativas de incrementos en la tasa de interés de Estados Unidos, y la desaceleración de la actividad económica a nivel mundial, han impactado negativamente los ingresos corrientes de la nación, imponiendo restricciones fiscales adicionales que limitan la asignación de recursos a los diferentes sectores y entidades de gobierno. De esta forma, los recursos para financiar los fondos que corresponden a las estrategias de acceso, permanencia y graduación en educación superior mencionadas anteriormente, se ven bastante limitados, y por ende se deben abrir convocatorias únicamente en la medida que se disponga de mecanismos que permitan garantizar la continuidad de la financiación a los beneficiarios.

Por tal motivo y en reconocimiento de las restricciones presupuestales, el Ministerio de Educación Nacional, en conjunto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, realizó una priorización de los fondos para la solicitud del aval fiscal a través del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS). En esta priorización, los nuevos cupos corresponden a los mínimos exigidos por la normatividad vigente en cada caso, y se solicitan vigencias futuras solamente para el programa Ser Pilo Paga y para seis de los doce fondos de créditos condonables que administra el Icetex. Los fondos favorecidos por las vigencias futuras serían: Apoyo a mejores bachilleres; Crédito condonable para población en discapacidad; Crédito condonable para población rom; Crédito condonable para población víctima; Convocatoria posgrados mejores Saber Pro; y Crédito condonable para el posgrado en Derecho Internacional Humanitario. Estos fondos fueron priorizados porque históricamente han recibido financiación para toda la cohorte y no para cada una de las vigencias, es decir, estos fondos apropian recursos en una sola vigencia que cubre la financiación de una cohorte completa.

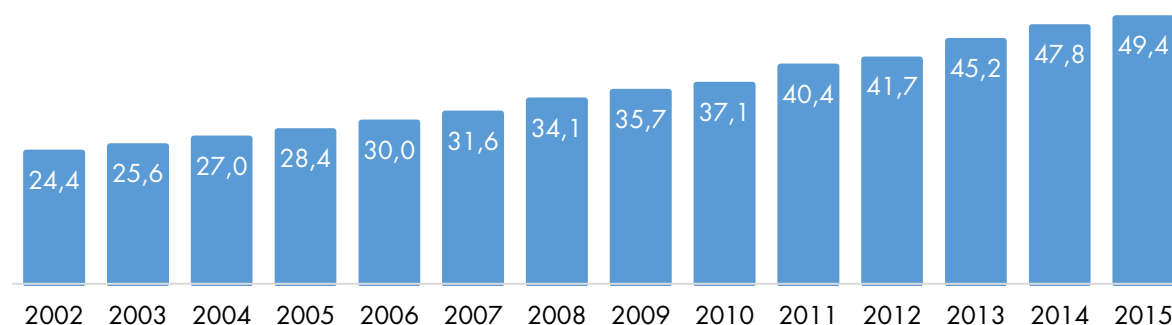
### 3. DIAGNÓSTICO

En la actualidad se presentan dos problemas puntuales con relación al acceso, permanencia y graduación en educación superior. En primer lugar, aunque la cobertura en educación superior ha aumentado significativamente a partir del 2002, el acceso para la población de escasos recursos o de especial protección constitucional aún es limitado. En segundo lugar, la deserción en educación superior es muy alta y es poco lo que se ha logrado en los últimos años para disminuir la magnitud de este problema.

### 3.1. Esfuerzos importantes pero insuficientes en acceso a educación superior de la población de bajos ingresos o de especial protección constitucional

Entre 2002 y 2015, la cobertura bruta en educación superior aumentó de 24,4 % a 49,4 % (Gráfico 5). Mientras en 2002, un millón de estudiantes estaban matriculados en algún programa de educación superior, en 2015 esta cifra llegó a 2,3 millones de estudiantes, lo que refleja una clara expansión de la matrícula de este nivel. Una de las principales estrategias de política que contribuyó al incremento en la cobertura en educación superior fue el aumento en el financiamiento de la demanda a cargo del Icetex. En la actualidad, el Icetex ofrece una variedad de líneas de crédito para el financiamiento de educación superior, varias de ellas enfocadas en población en condición de vulnerabilidad<sup>31</sup>.

**Gráfico 5. Evolución de la tasa de cobertura bruta en educación superior**



Fuente: Cálculos de Sistema Nacional de Información de Educación Superior, Ministerio de Educación Nacional, y proyecciones de población del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Entre 2005 y 2015, el Icetex aumentó la aprobación de créditos nuevos para pregrado en más de un 200 %, al pasar de 26.539 a 81.474 nuevos créditos. Asimismo, el crecimiento en la renovación de créditos fue cercano al 184 %, pasando de 96.882 en 2005 a 275.059 en 2015. En total, el número de beneficiarios del Icetex ha aumentado de 55.583 en el año 2002 a 356.533 en 2015, y se ha logrado un incremento en el porcentaje de matrícula financiada, pasando de 6 % a 16,5 % en el mismo periodo.

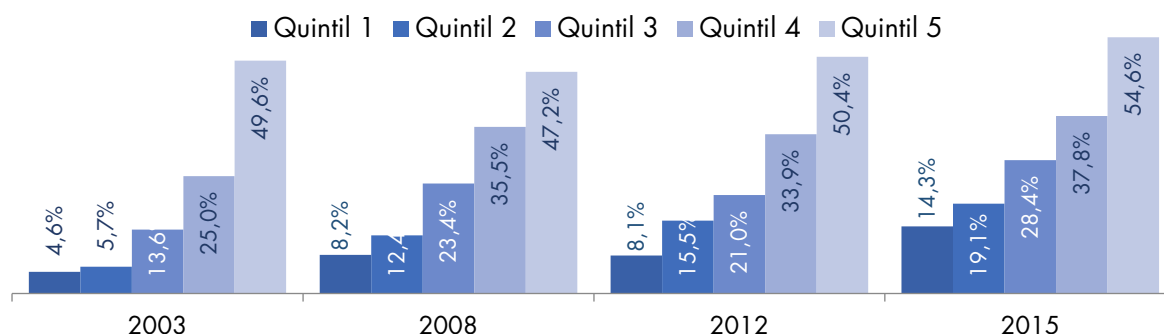
Si bien el acceso a educación superior aumentó en los últimos años, la cobertura en educación aún permanece rezagada con respecto a la de otros países que ya logran coberturas que superan el 70 %, como Chile y Argentina<sup>32</sup>. Más aún, la cobertura de los grupos de población más pobres aún es muy baja, a pesar del aumento que exhibió esta tasa para este grupo. De acuerdo con datos de la Encuesta de Calidad de Vida del DANE,

<sup>31</sup> En 2002 la entidad no contaba con recursos para el financiamiento de los estudiantes pobres y únicamente contaba con recursos propios para la financiación de tres modalidades de crédito (largo, mediano y corto plazo). Sin embargo, en la actualidad, Icetex cuenta con 21 líneas de crédito para diferentes grupos poblacionales.

<sup>32</sup> Cifras de la Unesco 2015.

entre 2003 y 2015, la cobertura neta en educación superior en el primer quintil de ingreso aumentó de 4,6 % a 14,3 %, en tanto que para el quintil de más altos ingresos aumentó de 49,6% a 54,6%. Mientras en 2003, la tasa de cobertura del quintil más rico era 11 veces más alta de la del primer quintil, en 2014 esta diferencia se redujo a 4. Sin embargo, aún es evidente que el nivel socioeconómico de las familias continúa siendo un factor primordial que limita el acceso de los jóvenes a la educación superior (Gráfico 6).

**Gráfico 6. Tasa de cobertura neta en educación superior por quintiles de ingreso**

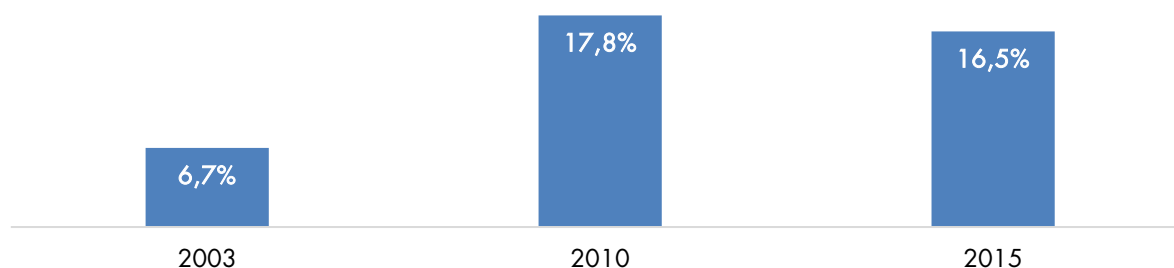


Fuente: Encuesta de Calidad de Vida 2003, 2008, 2012 y 2015.

En cuanto a los fondos que focalizan créditos condonables, actualmente existe una alta heterogeneidad en los criterios de adjudicación a los beneficiarios de los diferentes fondos. Esto se explica en gran parte porque los fondos fueron creados en momentos diferentes y como reacción a coyunturas sociales concretas.

Pese a lo anterior, se observa que, para grupos de especial protección constitucional, la cobertura neta se incrementó de 6,7% a 16,5% entre 2003 y 2015 (Gráfico 7). Aunque no existe una evaluación rigurosa sobre el impacto que han tenido estas políticas para promover el acceso, es importante destacar el aumento en cobertura y la necesidad de incrementar el acceso a educación superior.

**Gráfico 7. Tasa de cobertura neta en educación superior para población de especial protección constitucional<sup>(a)</sup>**



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, 2003, 2010 y 2015.

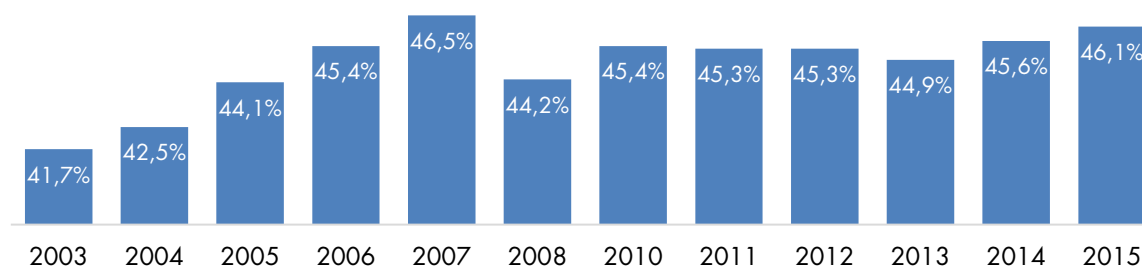
Nota: <sup>(a)</sup> Incluye indígena, rom, raizal, palanquero, negro y mulato.

Los esfuerzos para aumentar la tasa de cobertura en educación superior de la población de escasos recursos económicos y grupos de especial protección constitucional han sido importantes en las últimas décadas. Las políticas y programas llevados a cabo han logrado que a 2015 la tasa de cobertura neta para el quintil más pobre de ingresos se ubique en 14 %, en tanto que la tasa de cobertura neta para grupos de protección constitucional llegue a niveles cercanos al 27 %. Sin embargo, estos niveles son aún insuficientes, más aún, teniendo en cuenta que la tasa nacional de cobertura es de 49,9 %. El Gobierno nacional debe redoblar estos esfuerzos con el fin de incrementar el número de estudiantes de bajos recursos matriculados en educación superior, utilizando mecanismos como los créditos condonables focalizados para los grupos analizados. En este sentido, la aprobación de vigencias futuras que garanticen la financiación de los estudios de los jóvenes beneficiarios de estos programas y fondos es vital para cerrar las brechas y contribuir a los objetivos del PND 2014-2018.

### 3.2. Altos niveles de deserción en particular entre los grupos de población más vulnerable.

Uno de los principales problemas que enfrenta el sistema de educación superior es la deserción. Pese a que en las últimas décadas se ha observado un aumento importante en la matrícula de educación superior, el número de alumnos que logra culminar sus estudios superiores no es alto. En 2015, la tasa de deserción fue de 46 %, lo que significa que de cada 100 estudiantes que entran al sistema de educación superior, 46 no logran culminar sus estudios. En los últimos cinco años la tasa de deserción en educación superior se ha mantenido en niveles muy similares. Aún preocupan los altos índices que se registran (Gráfico 8), y que superan con amplio margen las tasas que se registran en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en donde este porcentaje es del 30 % (OCDE, 2010).

**Gráfico 8. Tasa de deserción, 2003-2015<sup>(a)</sup>**



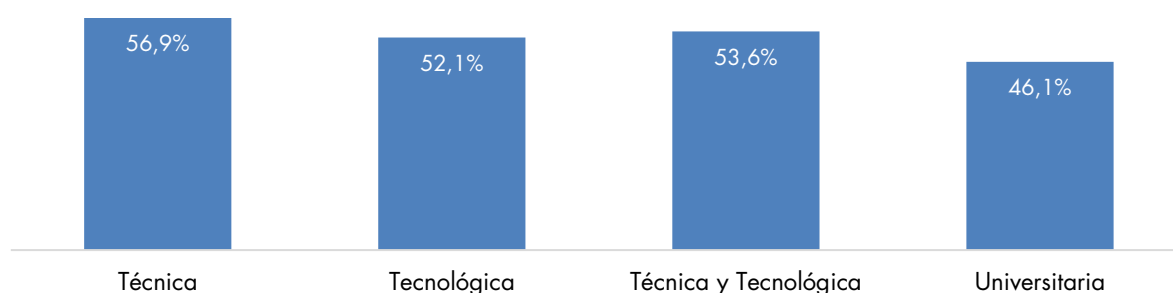
Fuente: Sistema para la prevención de la deserción en educación superior (SPADIES).

Nota: <sup>(a)</sup> Las tasas por cohortes miden la proporción de estudiantes que acceden al primer curso de los estudios, pero después los abandonan (antes del décimo semestre en el caso de los estudios de grado y antes del sexto semestre para los estudios tecnológicos y técnicos profesionales).



Por nivel de formación, la deserción es más alta en los niveles de técnica profesional y tecnológica, con tasas de 56,9 % y 52,1 %, respectivamente, en tanto que en el nivel universitario la deserción es de 46,1 %. Este resultado estaría asociado al hecho de que los estudiantes de menores recursos económicos, que enfrentan barreras económicas para mantenerse estudiando, están más concentrados en los niveles de técnica y tecnológica. Según datos de la Encuesta de Calidad de Vida de 2015, el 62 % de los estudiantes que asisten a técnica y tecnológica pertenecen a los dos quintiles más bajos de ingreso. Por el contrario, sólo 20 % de los estudiantes que asisten a nivel universitario hacen parte de estos dos quintiles.

**Gráfico 9. Tasa de deserción por nivel de formación, 2015**



Fuente: SPADIES, 2016.

Al analizar las causas de abandono escolar a partir de los datos de la Encuesta de Calidad de Vida de 2015, se encuentra que la principal razón de inasistencia para los jóvenes entre 17 y 21 años es la falta de recursos económicos (28 %), seguido de la necesidad de trabajar (21 %) (Tabla 5.). No obstante, se ha encontrado que el acceso a becas y formas de financiamiento disminuye el riesgo de deserción y ha contribuido al descenso paulatino de las tasas de deserción. 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).

En línea con lo anterior, Melguizo, Sánchez y Velasco (2016) encuentran que el crédito ACCES en Colombia disminuye la probabilidad de deserción en 7 % entre los beneficiarios. Asimismo, la evaluación de Ser Pilo Paga encontró que el programa reduce sustancialmente la deserción en cerca de 7 puntos porcentuales (DNP, CEDE y Centro Nacional de Consultoría, 2016). De ahí que los programas de créditos condonables y

subsidiados sean unos de los instrumentos más importantes para disminuir la deserción y garantizar la permanencia y culminación de los estudios de educación superior.

**Tabla 5. Razones de inasistencia escolar en estudiantes entre 17 y 21 años, 2015**

Razón	Participación porcentual
Falta de dinero o costos educativos elevados	28,10
Necesita trabajar	21,20
No le gusta o no le interesa el estudio	12,90
Debe encargarse de los oficios del hogar	12,70
Considera que ya terminó	7,90
Otra razón	6,20
Por embarazo	3,10
Falta de cupo	2,20
Por enfermedad	1,40
No existe un centro educativo cercano	1,00
Necesita educación especial	1,00
Tuvieron que abandonar el lugar de residencia habitual	1,00
Considera que no está en edad escolar	0,80
Por inseguridad o malos tratos en el establecimiento educativo	0,40
Sus padres o la persona encargada de su cuidado no lo consideran importante	0,10
<b>Total</b>	<b>100</b>

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, 2015.

## 4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

### 4.1. Objetivo general

El objetivo de este documento CONPES es promover el acceso, permanencia y graduación en educación superior de estudiantes con mérito académico, de escasos recursos o de especial protección constitucional.

### 4.2. Objetivos específicos

**OE1.** Promover el acceso a educación superior y garantizar la financiación hasta el 2023 de la matrícula para todas las cohortes de estudiantes con mérito académico, de escasos recursos o de especial protección constitucional que acceden a los programas de créditos condonables del Icetex.

**OE2.** Promover la permanencia y graduación de educación superior de estudiantes con mérito académico, de escasos recursos o de especial protección constitucional a través de la garantía de existencia de subsidios de tasa de interés, sostenimiento y de condonación de créditos educativos.

### **4.3. Plan de acción**

A continuación, se presentan las acciones concretas encaminadas a apoyar los programas de acceso y permanencia en educación superior que serán financiadas con las vigencias futuras aprobadas gracias a este documento. El detalle se encuentra en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) del presente documento (Anexo A).

#### **4.3.1. Promover el acceso a educación superior de la población con mérito académico, de bajos recursos o de especial protección constitucional**

Para promover el acceso, se garantizará la financiación del programa Ser Pilo Paga y de las cohortes de especial protección constitucional y mérito académico. Si bien el programa Ser Pilo Paga ha mostrado resultados satisfactorios en cuanto a acceso en educación superior en el corto plazo, los costos de esta intervención son altos. En tal medida, primero se cuantificarán y analizarán los beneficios del programa Ser Pilo Paga frente a sus costos y luego se analizará la posibilidad de contar con un esquema de pago contingente al ingreso que garantice la sostenibilidad financiera del programa. Por otra parte, con el fin de mejorar la operación y la focalización de los fondos administrados por el Icetex, se definirán nuevos lineamientos para mejorar su ejecución e impacto.

#### **Garantizar la financiación de Ser Pilo Paga y de los fondos de educación superior que administra el Icetex.**

Una de las principales estrategias para promover el acceso a educación superior de población de bajos recursos, mérito académico o de especial protección constitucional es garantizar la financiación de las tres cohortes de Ser Pilo Paga y de los fondos bajo administración del Icetex a 2023.

Para ello es necesario continuar la operación de las dos primeras versiones del programa y finalizar la implementación de la tercera versión que fue lanzada el 15 de septiembre del 2016. En esta tercera versión se busca beneficiar a 7.144 estudiantes. Esto significa que se aumentará el número de beneficiarios de los créditos-beca hasta llegar a una meta aproximada de 30.000 beneficiarios al cierre del 2023.

El ICFES será la entidad encargada de realizar los cruces entre los puntajes obtenidos en las pruebas de Estado con las bases de los clasificados según Sisbén, cruces que definen

quienes pueden ser beneficiarios del crédito condonable. Posterior a esto, se iniciará el proceso de entrega y verificación de documentos para su posterior legalización, a través de las universidades, proceso que deberá estar listo a finales de 2016. Los beneficiarios iniciarían su periodo de estudio en enero de 2017.

En cuanto a los fondos para población con especial protección constitucional y con mérito académico, se espera que para 2023 se hayan beneficiado veintinueve mil estudiantes en los doce fondos para población de especial protección constitucional, mérito académico y posgrado. En el marco del programa Ser Pilo Paga, los beneficiarios que se atenderán corresponden a aquellos seleccionados durante las vigencias 2015, 2016 y 2017 y se espera beneficiar a 30.000 estudiantes para 2023 (Tabla 6).

**Tabla 6. Número de créditos renovados del programa Ser Pilo Paga y de los fondos**

Fondos	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Fondos en administración	29.291	27.678	23.440	14.269	9.710	6.357	3.268	1.364
Ser Pilo Paga	22.856	30.000	30.000	30.000	19.859	7.144	-	-
Ser Pilo Paga 1	10.141	10.141	10.141	10.141				
Ser Pilo Paga 2	12.715	12.715	12.715	12.715	12.715			
Ser Pilo Paga 3	-	7.144	7.144	7.144	7.144	7.144		

Fuente: Icetex y Ministerio de Educación Nacional, 2016.

Con el fin de ejecutar los recursos requeridos para garantizar la financiación de los subsidios y créditos educativos con los cuales se apoya el acceso a la educación superior, se constituirán nuevos fondos que serán administrados por el Icetex. Esto, en el marco de lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 1450 de 2011.

El Ministerio de Educación Nacional deberá firmar convenios con el Icetex, en los cuales se definen las obligaciones de las partes, y el Ministerio se compromete a girar los recursos que permitan el funcionamiento de los fondos, su administración y la atención de quienes resulten beneficiarios después de realizar los procesos de convocatoria.

Una vez se firmen los convenios, el Icetex se encargará de la operatividad de los fondos. Bajo la supervisión del Ministerio de Educación Nacional, el Icetex hará seguimiento a los beneficiarios dentro de las universidades y los programas educativos a los que pertenezcan para hacer el desembolso oportuno de los recursos por concepto de renovación para cada periodo académico.

El Ministerio de Educación Nacional, en conjunto con el Icetex, deberá lanzar convocatorias para encontrar beneficiarios de los créditos condonables o subsidios de cada

uno de los fondos, durante la vigencia de 2017. Estas convocatorias deben ser claras en cuanto a la población objetivo y los criterios de focalización de los cupos hacia los jóvenes con alto mérito académico y de escasos recursos. Las convocatorias deberán tener en cuenta el límite de beneficiarios que se pueden atender según los recursos aprobados y gestionados mediante las vigencias futuras.

Se estima que los fondos que tendrán la mayor duración son los referidos a los créditos y subsidios para cursar programas de pregrado. Una vez constituidos los fondos, se iniciará la ejecución de las actividades requeridas para el otorgamiento de los subsidios y los créditos educativos, lo cual tiene lugar entre el inicio y el tercer trimestre de cada año. Entre estas actividades se tienen las siguientes:

- Verificación del cumplimiento de requisitos y selección de los beneficiarios, según se tenga previsto para cada grupo de población objetivo.
- Adjudicación de subsidios y créditos educativos, y desembolso de los recursos para matrícula y sostenimiento a las instituciones de educación superior y a los beneficiarios, según corresponda.
- Ejecución de procesos de condonación de créditos educativos cuando los beneficiarios cumplan los requisitos previstos, según el tipo de población objetivo.
- Ejecución de procesos de cobro de cartera frente a los beneficiarios que no cumplan los requisitos de condonación de sus créditos educativos.

### **Diseñar una propuesta de financiamiento sostenible para Ser Pilo Paga**

A pesar de los buenos resultados en el corto plazo del programa Ser Pilo Paga en términos de acceso y permanencia, es necesario cuantificar y analizar los beneficios de este programa frente a los altos costos de la operación, con el fin de proponer alternativas para mejorar su sostenibilidad financiera. Dicho análisis estará a cargo de la Dirección de Evaluación y Seguimiento a las Políticas Públicas del DNP y estaría finalizado en noviembre de 2017.

Asimismo, y con el fin de identificar estrategias de financiamiento sostenibles en el largo plazo, tanto para los créditos condonables como para el programa Ser Pilo Paga, el Ictetex realizará un estudio que evalúe la implementación un modelo de financiamiento contingente al ingreso.

Estos modelos promueven un crédito educativo en el cual el individuo empieza a pagar, después de graduado, según su capacidad de pago. De esta manera, cuando el individuo empiece a generar ingresos, deberá aportar un porcentaje del mismo que por lo general no supera el 19 %. Este porcentaje aumentará progresivamente con la evolución de los ingresos

del individuo. Adicionalmente, bajo este modelo, se establece un umbral de ingresos que el individuo debe superar para empezar a aportar al sistema. Es decir, si el individuo a lo largo de su vida tiene periodos en los que está desempleado o sus ingresos son muy bajos, no se le descontará ninguna porción de estos. También, al ser un crédito adquirido con el estado y una política pública adoptada por el mismo, podrá tener una tasa de interés igual a cero.

El Icetex sería la entidad responsable de realizar este estudio. Se espera que la propuesta de implementación del programa de financiamiento contingente a los ingresos, con un componente financiero, de implementación jurídica y técnica, esté lista para finalizar 2018.

### **Formular nuevos lineamientos para la operación de los fondos**

Con el fin de mejorar la operación de los fondos, el Ministerio de Educación Nacional desarrollará un estudio que tendrá como objeto establecer nuevos lineamientos para la política de becas y créditos condonables, así como la creación del Consejo Nacional de Becas y Créditos, que orientará la operación de los fondos. A través de estos lineamientos se busca articular los mecanismos de focalización, las estrategias de selección de estudiantes, y las convocatorias de los diferentes fondos, así como la asignación eficiente de recursos públicos para el acceso, la permanencia y graduación de los estudiantes en educación superior. Todo lo anterior, garantizando e incentivando la participación de grupos de especial protección constitucional, alto mérito académico o en condición de vulnerabilidad.

La definición de estos lineamientos estará a cargo del Ministerio de Educación Nacional con acompañamiento del DNP y deberá estar finalizada para diciembre de 2017.

#### **4.3.2. Promover la permanencia y graduación de educación superior de estudiantes con mérito académico, de escasos recursos o de especial protección constitucional**

Con el fin de cumplir con el segundo objetivo, se propone garantizar la permanencia de estos estudiantes hasta el año 2023, a través de la garantía de existencia de subsidios de tasa de interés, sostenimiento y de condonación de créditos educativos.

De manera complementaria, y con el fin de informar el diseño y operación de la política, se propone evaluar el impacto de mediano plazo de Ser Pilo Paga en cuanto a permanencia y graduación.

### **Garantizar la financiación de los esquemas de condonación, subsidio de sostenimiento y de tasa de interés**

Una de las principales estrategias para incentivar la permanencia y graduación son los subsidios de tasa de interés, sostenimiento y las condonaciones. A través de estos esquemas

se espera beneficiar a 426 mil jóvenes en el 2017 y garantizar la financiación de una cohorte de 556 mil estudiantes entre el 2017 y 2023. La implementación de estos esquemas se hará en líneas de crédito de pregrado y su operación estará a cargo del Icetex. La Tabla 7 muestra las metas anuales de los subsidios que se implementarán hasta el 2023.

**Tabla 7. Número de subsidios de sostenimiento, de tasa y condonaciones**

Año	Subsidios de sostenimiento	Condonación 25% graduación	Subsidio de tasa	Total
2016	79.044	12.827	353.266	445.137
2017	82.924	20.403	322.792	426.119
2018	88.282	18.989	310.746	418.017
2019	74.539	16.988	235.319	326.846
2020	63.277	13.138	437.938	514.353
2021	49.157	7.539	447.035	503.731
2022	19.683	2.562	427.601	449.846
2023	6.561	335	407.042	413.938

Fuente: Icetex y Ministerio de Educación Nacional, 2016.

### **Evaluar el impacto del programa Ser Pilo Paga**

Con el fin de evaluar el impacto que Ser Pilo Paga ha tenido en permanencia y graduación en educación superior es necesario realizar un primer seguimiento a la primera cohorte del programa. En 2016, el DNP contrató el diseño de la línea base de la evaluación del programa para la cohorte de estudiantes que ingresó en 2015. Dado que este programa es una de las principales estrategias para aumentar el acceso a educación superior de la población más vulnerable, es importante que, conforme a la disponibilidad de recursos y priorización dentro de la agenda de evaluaciones, la Dirección de Evaluación y Seguimiento a las Políticas Públicas del DNP evalúe el impacto de mediano plazo de este programa, con el fin de determinar los ajustes que se requieran en futuras aplicaciones. El levantamiento del primer seguimiento y la evaluación debe estar contratada a más tardar en 2020. La evaluación deberá abordar como mínimo el efecto sobre permanencia, graduación y, de ser posible, sobre resultados en términos de enganche laboral y otros indicadores de empleabilidad.

#### **4.4. Seguimiento**

El DNP se encargará de consolidar un seguimiento semestral desde la aprobación del documento CONPES hasta el año 2023. Este seguimiento se detalla en el PAS (Anexo A) por medio del estado de avance de las acciones planteadas en este documento. Para llevar a

cabo esta consolidación, el DNP recibirá insumos del Icetex y del Ministerio de Educación Nacional. La Tabla 8 presenta el cronograma de seguimiento al cual se registrarán dichos informes.

**Tabla 8. Cronograma de seguimiento**

<b>Corte</b>	<b>Fecha</b>
Primero	30 de junio de 2017
Segundo	31 de diciembre de 2017
Tercero	30 de junio de 2018
Cuarto	31 de diciembre de 2018
Quinto	30 de junio de 2019
Sexto	31 de diciembre de 2019
Séptimo	30 de junio de 2020
Octavo	31 de diciembre de 2020
Noveno	30 de junio de 2021
Décimo	31 de diciembre de 2021
Undécimo	30 de junio de 2022
Duodécimo	31 de diciembre de 2022
Decimotercero	30 de junio de 2023
Informe de cierre	31 de diciembre de 2023

#### **4.5. Financiamiento**

Los recursos financieros que garantizarán la puesta en marcha del proyecto de inversión Apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia, están enmarcados en el Marco de Gasto de Mediano Plazo 2017-2023. Estos recursos, del Presupuesto General de la Nación, serán aprobados mediante la figura de vigencias futuras ordinarias de conformidad con la Ley 819 de 2003<sup>33</sup> y el artículo 2.8.1.7.1.2 del Decreto 1068 de 2015<sup>34</sup>. El CONFIS, en sesión del 10 de octubre de 2016, emitió el aval fiscal previo para este proyecto, el cual se presenta en el Anexo B.

El costo total del proyecto que financia el programa Ser Pilo paga, los doce fondos bajo administración del Icetex, y los esquemas de condonación, subsidios de tasa de interés y de sostenimiento es de 6,5 billones de pesos (Tabla 9). Sin embargo, debido a restricciones

<sup>33</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

<sup>34</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.



fiscales, en sesión del 20 de octubre de 2016, el CONFIS otorgó aval fiscal al Ministerio de Educación Nacional por 2,5 billones de pesos. Este aval corresponde a la financiación de las actividades priorizadas por el Ministerio de Educación Nacional dentro del proyecto de Apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia para las vigencias 2017-2023.

La Tabla 10 presenta los proyectos priorizados para el aval fiscal, que incluyen tres versiones del programa Ser Pilo Paga y seis fondos en administración del Icetex que serán financiados con las vigencias mencionadas, a saber: (i) Fondo de mejores bachilleres del país; (ii) Fondo crédito condonable población en condición de discapacidad; (iii) Fondo crédito condonable población rom; (iv) Fondo de reparación para el acceso, permanencia y graduación en educación superior para la población víctima del conflicto armado en Colombia; (v) Condonación mejores nuevos profesionales; y (vi) Crédito posgrado Derecho Internacional Humanitario. En lo que respecta al programa Ser Pilo Paga, se apropian recursos para cubrir las cohortes comprometidas hasta el 2023 por un total de 2,3 billones de pesos con el fin de asegurar la continuidad de 7.144 beneficiarios en 2017.

**Tabla 9. Recursos financieros proyectados para todas las actividades**  
Millones de pesos

Programas de créditos condonables	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Costo total (a partir de 2017)
Fondos en administración (12 fondos)	187.059	179.885	152.256	113.772	87.806	62.617	37.782	13.508	647.626
Ser Pilo Paga (tres versiones)	342.914	521.988	550.299	579.708	440.420	189.876	18.810	88	2.301.189
Total fondos	529.973	701.873	702.555	693.480	528.226	252.493	56.592	13.596	2.948.815
Subsidios de sostenimiento	112.242	105.186	106.613	83.530	71.381	56.940	18.533	6.363	448.546
Condonación 25% graduación	12.000	63.358	111.237	147.103	103.499	64.247	25.362	9.072	523.878
Subsidio de tasa	398.450	448.881	438.708	412.951	372.846	320.937	299.108	338.590	2.632.021
Total subsidios	522.692	617.425	656.558	643.584	547.726	442.124	343.003	354.025	3.604.445
<b>Total fondos + subsidios</b>	<b>1.052.665</b>	<b>1.319.298</b>	<b>1.359.113</b>	<b>1.337.064</b>	<b>1.075.952</b>	<b>694.617</b>	<b>399.595</b>	<b>367.621</b>	<b>6.553.260</b>

Fuente: Icetex y Ministerio de Educación Nacional.

**Tabla 10. Recursos financieros proyectados para las actividades priorizadas**  
Millones de pesos

Proyecto	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
<b>Total fondos en administración</b>	<b>24.343</b>	<b>29.776</b>	<b>53.672</b>	<b>58.601</b>	<b>55.224</b>	<b>43.308</b>	<b>26.262</b>	<b>6.253</b>	<b>273.096</b>
Apoyo a mejores bachilleres	4.371	24.187	38.120	40.475	39.585	29.177	16.363	3.062	190.969
Crédito condonable población discapacidad	579	93	263	314	295	306	239	83	1.593
Crédito condonable población rom	290	24	76	105	109	114	89	31	548
Créditos a población víctima	15.000	4.632	13.590	16.926	15.235	13.711	9.571	3.077	76.742
Convocatoria posgrados mejores Saber Pro	4.000	729	1.507	781	0	0	0	0	3.017
Crédito posgrado Derecho Internacional Humanitario	103	111	116	0	0	0	0	0	227
<b>Ser Pilo Paga</b>	<b>345.914</b>	<b>521.988</b>	<b>550.299</b>	<b>579.708</b>	<b>440.420</b>	<b>189.876</b>	<b>18.810</b>	<b>88</b>	<b>2.301.189</b>
Ser Pilo Paga 1	139.553	162.349	176.198	183.958	23.368	183	0	0	546.056
Ser Pilo Paga 2	206.361	227.835	237.080	254.546	265.442	31.599	152	0	1.016.655
Ser Pilo Paga 3	0	131.804	137.021	141.204	151.610	158.094	18.658	88	738.478
<b>Total fondos</b>	<b>370.257</b>	<b>551.764</b>	<b>603.971</b>	<b>638.309</b>	<b>495.644</b>	<b>233.184</b>	<b>45.072</b>	<b>6.341</b>	<b>2.574.285</b>

Fuente: Icetex y Ministerio de Educación Nacional, 2016.

## 5. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Educación Nacional, el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Declarar de importancia estratégica el proyecto de inversión Apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia, de conformidad con la Ley 819 de 2003.
2. Solicitar al Ministerio de Educación Nacional y al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior realizar las acciones necesarias para adelantar el trámite correspondiente para la aprobación de las vigencias futuras requeridas para la financiación y ejecución del proyecto. Los recursos serán ejecutados a través del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior en las próximas vigencias, con cargo al cupo de inversión del Ministerio de Educación Nacional.
3. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A). La información deberá ser proporcionada por las entidades involucradas en este documento de manera oportuna según lo establecido en la Tabla 8.

## ANEXOS

### Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

Ver archivo en Excel.

## Anexo B. Aval fiscal



5.4.0.3. Grupo de Promoción Social

Bogotá, D.C.,

Radicado: 2-2016-044721

Bogotá D.C., 25 de noviembre de 2016 14:58

Doctor  
**WILLIAM LIBARDO MENDETA MONTEALEGRE**  
Secretario General  
Ministerio de Educación Nacional  
Calle 43 No. 57-14, Centro Administrativo Nacional –CAN–  
Bogotá, D.C.

No. Expediente 44324/2016/OFI

Asunto: Aval fiscal para el financiamiento del proyecto "C-2202-0700-0023 Apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia" para las vigencias 2017-2023.

Estimado señor Mendieta:

En forma atenta le comunico que el Consejo Superior de Política Fiscal –CONFIS–, en conformidad con lo dispuesto por la Ley 819 de 2009 y el Decreto 4730 de 2005, en la sesión del 20 de octubre del 2016, dio aval fiscal para que el Ministerio de Educación Nacional continúe con los trámites ante el Departamento Nacional de Planeación y el Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES–, de declaratoria de importancia estratégica para el país del financiamiento del proyecto "C-2202-0700-0023 Apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia" para las vigencias 2017-2023, de acuerdo con el siguiente plan de inversiones:

Millones de \$								
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL
<b>Aval Fiscal</b>	<b>551.764</b>	<b>603.971</b>	<b>638.309</b>	<b>495.644</b>	<b>233.184</b>	<b>45.072</b>	<b>6.341</b>	<b>2.574.285</b>

Cordialmente,

**FERNANDO JIMENEZ RODRIGUEZ**  
Secretario Ejecutivo  
Consejo Superior de Política Fiscal –CONFIS–

Copia: Dra. Ana Cecilia Tamayo, Jefe Oficina Asesora de Planeación y Finanzas, Ministerio de Educación Nacional, Calle 43 No 57 – 14, CAN, Bogotá D.C

Revisó: Angela Degiovanni Mejía  
Elaboró: Jorge Andrade  
31/10/2016

Firmado digitalmente por: CICERON JIMENEZ RODRIGUEZ

Director General del Presupuesto Público Nacional

**Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia**  
Código Postal 111711  
Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071  
atencioncliente@minhacienda.gov.co  
www.minhacienda.gov.co

## Anexo C. Descripción de los fondos administrados por el Icetex

Fondo	Ley que lo crea o lo apoya	Descripción del fondo	Beneficiarios	Cubrimiento	Cifras a la fecha
Fondo de víctimas del conflicto armado	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 387 de 1997 - CONPES 3726 de 2012</li> <li>- Sentencia T-025 de 2004</li> <li>- Auto 176 de 2005</li> <li>- Ley 1448 de 2011</li> </ul>	1. Incentivos que permitan a las <i>víctimas acceder</i> a su oferta académica. 2. Participar de forma prioritaria en las <i>líneas de crédito educativo, subsidios</i> financiados por la nación, con criterios de calificación ajustados por Icetex.	Población víctima registrada en el Registro Único de Víctimas. Especialmente mujeres cabeza de familia, adolescentes y población en condición de discapacidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Matrícula hasta por 11 SMMLV - Sostenimiento por 1,5 SMMLV</li> <li>- Recurso de permanencia por 1 SMMLV dirigido a las IES con programas con enfoque de reparación integral</li> </ul>	Total beneficiarios 2013-2016: 2.921 Total recursos 87.051 millones de pesos
Fondo para la atención a la población indígena Álvaro Ulcué Chocué	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley de Presupuesto para la vigencia fiscal de 1990 - Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018</li> <li>- Convenio de cooperación interinstitucional suscrito el 16 de mayo de 1990</li> <li>- Constitución Política de Colombia</li> <li>- Declaración universal sobre los derechos de los Pueblos Indígenas - 2007</li> </ul>	1. Fomento y <i>robustecimiento de líneas de crédito</i> para las comunidades étnicas. 2. Reducción de la <i>brecha social</i> entre las comunidades indígenas y la sociedad mayoritaria, apuntando a la política de educación inclusiva.	Población indígena registrada sin título de pregrado o postgrado. Presentación de trabajo comunitario a desarrollar durante la época de estudios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El crédito condonable destinados a matrícula, sostenimiento y un semestre adicional para trabajo de grado.</li> <li>- Estipendio semestral de hasta 2,5 SMMLV, los cuales pueden ser.</li> </ul>	Total beneficiarios 2012-2016: 9.629 Total recursos: 73.507 millones de pesos

Fondo	Ley que lo crea o lo apoya	Descripción del fondo	Beneficiarios	Cubrimiento	Cifras a la fecha
Créditos educativos para estudiantes de las comunidades negras	- Declaratoria de Naciones Unidas - Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018.				
	- Ley 70 de 1993 - Decreto 1627 de 1996 - Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018	1. Contribuye al mejoramiento de las <i>condiciones educativas</i> para garantizar un buen rendimiento académico y social; desarrollo étnico, trabajo comunitario; y acceso y la permanencia a educación superior. 2. Se facilita el acceso, <i>permanencia y graduación</i> de estudiantes de las Comunidades Negras al Sistema de Educación Superior en pregrado y posgrado. 3. El <i>crédito condonable</i> se concede para educación formal en los niveles de pregrado y postgrado.	Población que pertenece a comunidades negras: poblaciones afrocolombianas, raizales y palenqueras.	- El fondo cubre gastos de matrícula, sostenimiento y trabajo de grado. - Estipendio semestral: 3 SMMLV (IES públicas o privadas)	Total beneficiarios 2012 - 2016: 13.919 Total recursos: 124.076 millones de pesos



Fondo	Ley que lo crea o lo apoya	Descripción del fondo	Beneficiarios	Cubrimiento	Cifras a la fecha
Fondo de atención a población rom	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan Nacional de desarrollo 2014-2018 - Ley 21 de 1991 - Resolución 022 del 2 de septiembre de 1999</li> <li>- Convenio número 169</li> <li>- Resolución 022 del 2 de septiembre de 1999</li> <li>- Decreto 2893 de 2011.</li> <li>- Decreto 4634 del 9 de diciembre de 2011.</li> <li>- Convenio 1189 de 2015</li> </ul>	<p>1. El Fondo para el pueblo ROM aún no ha desarrollado la primera convocatoria debido a la <i>ausencia de listados censales</i> del pueblo gitano</p> <p>2. El fondo cuenta con <i>\$407 millones para atender futuras convocatorias</i> de los cuales en 2016 se transfirieron de manera directa al Icetex 290 millones de pesos.</p>	Depende de listados censales del pueblo gitano sin definición al día de hoy.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Matriculas 5 SMMLV</li> <li>- Sostenimiento 1,5 SMMLV</li> </ul>	
Fondo de créditos condonable para población con discapacidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Constitución Política</li> <li>- Ley 1618 de 2013</li> <li>- Ley 115 de 1994 - Ley 762 de 2002 - CONPES 80 de 2004 - Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018</li> <li>- Ley 1346 de 2009</li> <li>- CONPES 166 de 2013</li> </ul>	<p>1. Obligación del Estado de mantener esta estrategia para garantizar el <i>derecho a la educación</i> de los ciudadanos con discapacidad.</p> <p>2. Beneficia a <i>estudiantes con discapacidad de estratos 1, 2 y 3</i> que deseen cursar estudios</p>	Estudiantes con discapacidad acreditados por una certificación médica de EPS de estratos 1, 2 y 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 100% del valor de la matrícula o</li> <li>- Manutención hasta por 3 SMMLV por semestre</li> </ul>	Total beneficiarios 2012 - 2016: 104 Total recursos: 358 millones de pesos

Fondo	Ley que lo crea o lo apoya	Descripción del fondo	Beneficiarios	Cubrimiento	Cifras a la fecha
	- Ley 1618 de 2013	de educación superior en Colombia. 3. El <i>Ministerio de Educación Nacional</i> con el <i>Icetex</i> y la <i>Fundación Saldarriaga</i> Concha constituyen este fondo.			
Fondo de mejores bachilleres del país	- Ley 1546 de 2012 - Ley 115 de 1994 - Decreto 644 de 2001.	1. Busca la permanencia en el sistema de educación superior, mediante el <i>otorgamiento de subsidios y créditos reembolsables</i> a los 50 mejores bachilleres premiando a los estudiantes por su excelente desempeño.	- 50 estudiantes del último grado de educación media con pruebas Saber más altas. - 0,02% de mejores bachilleres graduados de niveles 1, 2 Y 3 de Sisbén - 10 mejores bachilleres graduados de zona urbana - 10 mejores bachilleres de zonas rurales de los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén de cada departamento.	- 100% del valor de la matrícula para IES públicas. - Sostenimiento: hasta 4 SMMLV	Total beneficiarios 2016: 838 Total recursos: 11.166 millones de pesos
Fondo de estímulos económicos para formación en posgrados - Posgrados mejores Saber Pro	- Ley 1678 de 2013 - Decreto 1075 de 2015 - Decreto 2029 de 2015. - Contrato Interadministrativo 1373 de 2015 - Artículo 1 de la Ley 1678 de 2013	1. Tiene como fin <i>fomentar el desempeño en las pruebas Saber Pro</i> a través de apoyo económico. 2. Financiar estudiantes con <i>mérito académico</i> reconocido que demuestren insuficiencia económica.	- 0,1% de mejores profesionales graduados en IES según resultados en Saber Pro - Nacional: promedio de maestría en IES privadas (9,42 millones de pesos semestre) - Internacional: promedio del top 10 del ranking Shanghái (109 millones de pesos anual) -	- Pago total de la matrícula. - Sostenimiento: 4 SMMLV en caso de ser nacional - Una ayuda económica para gastos de transporte - Una ayuda económica para la	Total beneficiarios 2016: 6 Total recursos (: 1.141 millones de pesos Transferencia del Ministerio de Educación

Fondo	Ley que lo crea o lo apoya	Descripción del fondo	Beneficiarios	Cubrimiento	Cifras a la fecha
		3. Busca incrementar el capital humano con <i>formación de posgrado</i> , facilitando el acceso a este nivel educativo. 4. Los créditos condonables de posgrados podrán cursarse en <i>Colombia o en el exterior</i> . 5. El Ministerio de Educación Nacional aportó <i>\$3,541 millones en el 2015</i> .	Sostenimiento: (63 millones de pesos) + póliza médica (5,5 millones de pesos)	compra de materiales educativos. - El monto efectivamente entregado al becario será definido por el Comité de Evaluación de Becas de Posgrados.	Nacional en 2016: 3.541
Fondo de condonaciones a mejores nuevos profesionales	- Ley 1753 de 2015 - Decreto 1075 de 2015 - Ley 1437 de 2011	1. Orientado a las personas que cumplan: 1.1. Estar en los <i>estratos 1,2 y 3</i> priorizados por Sisbén, dentro de los puntos de corte establecidos por el Ministerio de Educación Nacional. 1.2. Que los resultados de las <i>pruebas SABER Pro</i> estén ubicados en el decil superior en la respectiva área. 1.3. Haber <i>terminado su programa educativo</i>	Requisitos: - Estar en los estratos 1,2 y 3 priorizados en el Sisbén. - Que los resultados de las pruebas Saber Pro estén ubicados en el decil superior en la respectiva área. - Haber terminado su programa educativo en el período señalado.	El total del valor financiado	Total beneficiarios 2012 - 2016: 736 Total recursos: 9.403 millones de pesos

Fondo	Ley que lo crea o lo apoya	Descripción del fondo	Beneficiarios	Cubrimiento	Cifras a la fecha
		en el período señalado para el mismo".			
Fondo Alfonso López Michelsen	- Ley 1599 de 2012 - Artículo 114 de la Ley 30 de 1992.	1. Promueve <i>investigación en derecho internacional humanitario</i> a través de créditos condonables para estudiantes colombianos que estén vinculados con el Derecho Internacional Humanitario y las Relaciones Internacionales	- Profesionales en derecho, relaciones internacionales, ciencia política, psicología, historia, medicina, sociología - Laborar en organismos gubernamentales, entidades de enseñanza superior o instituciones públicas o privadas directamente vinculadas con el Derecho Internacional Humanitario y las relaciones internacionales.	- 100% del valor de la matrícula - Pasaje de ida y regreso - Póliza y gastos de sostenimiento - No puede superar el monto de recursos asignados por el Ministerio de Educación Nacional para su otorgamiento: 112 millones de pesos - 1 crédito	Total beneficiarios 2016: 0

Fondo	Ley que lo crea o lo apoya	Descripción del fondo	Beneficiarios	Cubrimiento	Cifras a la fecha
Fondo de mejoramiento de la calidad de la práctica pedagógica mediante el fortalecimiento de la formación de posgrados docente	- Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 - Plan sectorial de educación 2014-2018	1. <i>Formación de docentes</i> , como estrategia fundamental para aplicación de estrategias pedagógicas innovadoras. 2. Tiene como objetivo mejorar la <i>calidad de la práctica pedagógica</i> de los establecimientos educativos. 3. <i>Financiación de programas de maestrías</i> para los docentes, en universidades con acreditación de alta calidad.	- Docentes y directivos docentes de máximo 47 años con aula como lugar de desempeño. - Áreas de desempeño: preescolar, primaria, secundaria y media en las áreas de matemáticas, ciencias sociales, lenguaje, ciencias naturales, filosofía. - Docentes de establecimientos educativos con bajos desempeños en los resultados de las pruebas censales.	- Financia el 100% del valor de la matrícula durante todo el periodo de estudios	Total beneficiarios 2015-2016: 7.693
Fondo de crédito a profesionales de la salud	- Ley 100 de 1993 - Decretos 1038 de 1995, 2745 de 2003 - Artículo 193 de la Ley 100 de 1993 - Artículo 193 de la Ley 100 de 1993	1. La Dirección de Recursos Humanos del <i>Ministerio de Salud</i> cuantifica el número de créditos para el número de estudiantes de especialización. 2. El valor del crédito <i>equivaldrá al monto de 2 SMMLV</i> y se harán efectivos al término de	- Profesionales de la salud colombianos, que realicen programas de en áreas clínicas y de investigación en una Institución Prestadora de Servicios de Salud	- Matrícula ordinaria: 12 SMMLV	Total beneficiarios 2012-2016: 5.207 Total recursos: 162.783 millones de pesos

Fondo	Ley que lo crea o lo apoya	Descripción del fondo	Beneficiarios	Cubrimiento	Cifras a la fecha
Fondo del programa Ser Pilo Paga		cada trimestre, mientras dure el programa de especialización.			
	- Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018	1. Aumento de <i>cobertura en educación</i> superior de calidad en diez 10% a través de 400 mil nuevos cupos en sector.	- Estudiantes, que hayan obtenido un puntaje en la prueba Saber 11 mayor a 1,5 desviaciones estándar de la media; cuenten con un puntaje Sisbén máximo específico.	- 100% de la matrícula ordinaria - Sostenimiento: hasta 4 SMMLV	Total beneficiarios Ser Pilo Paga 1 - Ser Pilo Paga 2: 22.856 Total recursos: 498.000 millones de pesos
Fondo Universidades de Paz	- Contrato Interadministrativo 1161 de 2016	1. Se creó con el fin de implementar un piloto que permitiera identificar la pertinencia de replicar el <i>modelo de flexibilización de la oferta de educación superior</i> en región.	- Estudiantes de región, cuyos núcleos familiares no cuentan con las condiciones económicas para cubrir los costos de matrícula y de sostenimiento	- Costos totales de la Matrícula en ciclo básico semestral - Matrícula en ciclo disciplinar - Sostenimiento hasta 2 SMMLV	

Fuente: Icetex, 2016.

## BIBLIOGRAFÍA

- Departamento Nacional de Planeación, Centro de Estudios Económicos y Centro Nacional de Consultoría (2016) Línea de base del Programa Ser Pilo Paga.
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). Plan Nacional de Desarrollo 2014 2018 Todos por un nuevo país (Pg. 50). Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2006 2010, Estado comunitario: Desarrollo para todos.
- Melguizo, T., Sánchez, F., Velasco, T. (2015). Credit for Low-Income Students and Access to and Academic Performance in Higher Education in Colombia: A Regression Discontinuity Approach. Documento CEDE 18. Universidad de Los Andes-CEDE.
- Ministerio de Educación Nacional (2009). "Deserción estudiantil en la educación superior colombiana: Metodología de seguimiento, diagnóstico y elementos para su prevención"
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2010). How many students drop out of tertiary education. En *Highlights from Education at a Glance 2010*, OECD Publishing, Paris. Disponible en: [http://dx.doi.org/10.1787/eag\\_highlights-2010-8-en](http://dx.doi.org/10.1787/eag_highlights-2010-8-en)