

# Documento CONPES

---

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



4013

## 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., 30 de noviembre de 2020

## CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

**Iván Duque Márquez**

Presidente de la República

**Marta Lucía Ramírez Blanco**

Vicepresidenta de la República

**Alicia Victoria Arango Olmos**

Ministra del Interior

**Claudia Blum**

Ministra de Relaciones Exteriores

**Alberto Carrasquilla Barrera**

Ministro de Hacienda y Crédito Público

**Wilson Ruiz Orejuela**

Ministro de Justicia y del Derecho

**Carlos Holmes Trujillo García**

Ministro de Defensa Nacional

**Rodolfo Enrique Zea Navarro**

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

**Fernando Ruíz Gómez**

Ministro de Salud y Protección Social

**Ángel Custodio Cabrera Báez**

Ministro del Trabajo

**Diego Mesa Puyo**

Ministro de Minas y Energía

**José Manuel Restrepo Abondano**

Ministro de Comercio, Industria y Turismo

**María Victoria Angulo González**

Ministra de Educación Nacional

**Carlos Eduardo Correa Escaf**

Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

**Jonathan Tybalt Malagón González**

Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

**Karen Cecilia Abudinen Abuchaibe**

Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

**Ángela María Orozco Gómez**

Ministra de Transporte

**Carmen Inés Vásquez Camacho**

Ministra de Cultura

**Ernesto Lucena Barrero**

Ministro del Deporte

**Mabel Gisela Torres Torres**

Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación

**Luis Alberto Rodríguez Ospino**

Director General del Departamento Nacional de Planeación

**Daniel Gómez Gaviria**

Subdirector General Sectorial

**Amparo García Montaña**

Subdirectora General Territorial

## Resumen ejecutivo

Con el objetivo de financiar el programa de Generación E en sus componentes de Equidad: avance en la gratuidad en Instituciones de Educación Superior Públicas y Excelencia: reconocimiento a los mejores bachilleres del país, se somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) el 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* liderado por el Ministerio de Educación Nacional.

Este proyecto busca implementar acciones de cierre de brechas para el acceso a la educación superior a través de incentivos a la demanda, permitiendo incrementar y generar las condiciones para que jóvenes con mayor vulneración socioeconómica logren ingresar a la educación superior. Con este programa se prevé beneficiar a 162.953 jóvenes de las cohortes 2019 y 2020 con la financiación de matrícula y apoyo para gastos de sostenimiento a través de Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), de los cuales 155.136 serán del Componente de Equidad y 7.817 del Componente de Excelencia, como avance de la meta de 336.000, que se tendrán al finalizar el cuatrienio 2018 - 2022.

Estos recursos serán garantizados por medio de vigencias futuras hasta el año 2025, de acuerdo con el aval fiscal otorgado por el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) el 14 de octubre de 2020, de conformidad con el artículo 10 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup> y el artículo 2.8.1.7.1.2 del Decreto 1068 de 2015<sup>2</sup>. El costo total de la financiación de las cohortes de 2019 y 2020 de este programa es de 1,9 billones de pesos.

**Clasificación:** A20.

**Palabras clave:** Educación Superior, Generación E, Icetex, Declaratoria de importancia estratégica

---

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

<sup>2</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>7</b>
<b>2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN .....</b>	<b>9</b>
2.1. Antecedentes.....	9
2.2. Justificación.....	14
<b>3. DIAGNÓSTICO.....</b>	<b>16</b>
3.1. Persistencia de brechas para el acceso a educación superior de jóvenes con mayor vulneración socioeconómica. ....	16
3.1.1. Persistencia de brechas para permanecer en el sistema de educación de educación superior de jóvenes con mayor vulneración socioeconómica. ....	19
3.2. Brechas para el acceso y permanencia en la educación superior de jóvenes con mejor desempeño académico y mayor vulneración socioeconómica.....	21
<b>4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA .....</b>	<b>22</b>
4.1. Objetivo general .....	22
4.2. Objetivos específicos .....	22
4.3. Descripción del proyecto .....	23
4.3.1. Componente Equidad: avance en la gratuidad en IES Públicas.....	23
4.3.2. Componente Excelencia: reconocimiento a los mejores bachilleres del país. ....	25
4.4. Beneficios del proyecto.....	26
4.5. Seguimiento .....	26
4.6. Financiamiento .....	27
<b>5. RECOMENDACIONES.....</b>	<b>29</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>30</b>
Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento .....	30
Anexo B. Aval fiscal otorgado por el Confis .....	31
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>32</b>

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Cantidad de beneficiarios acumulados Programa SPP 2015 – 2018 .....	11
Gráfico 2. Nuevos beneficiarios Icetex 2011- 2019 .....	17

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Beneficiarios créditos condonables y subsidios de fondos en administración Icetex .....	12
Tabla 2. Beneficiarios programa Generación E .....	13
Tabla 3. Nuevos Beneficiarios Icetex según quintil de puntaje Sisbén .....	17
Tabla 4. Tasa de tránsito inmediato a educación superior 2018 - 2019 por puntaje Sisbén .....	18
Tabla 5. Tasa de tránsito inmediato a educación superior 2015 - 2018 por sector del establecimiento del estudiante .....	18
Tabla 6. Asistencia a educación de población entre 17 - 21 años, por quintil de ingreso (2018) .....	19
Tabla 7. Tasa de deserción anual en educación superior según estrato (2018) .....	20
Tabla 8. Tasa de Deserción Anual del nivel universitario por ingresos de la familia del estudiante (2016) .....	20
Tabla 9. Porcentaje de estudiantes con resultados iguales o superiores a 350 puntos en Saber 11 .....	21
Tabla 10. Proyección de recursos para financiar el Componente Equidad .....	25
Tabla 11. Proyección de recursos para financiar el Componente Excelencia .....	26
Tabla 12. Cronograma de seguimiento .....	27
Tabla 13. Recursos necesarios para financiar los componentes del programa .....	28

## SIGLAS Y ABREVIACIONES

Confis	Consejo Superior de Política Fiscal
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
Ceres	Centros Regionales de Educación Superior
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento Nacional para la Prosperidad Social
ECV	Encuesta de Calidad de Vida
ICES	Índice de costos de la educación superior
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
IPC	Índice de Precios al Consumidor
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
PAS	Plan de Acción y Seguimiento
PND	Plan Nacional de Desarrollo
Sisbén	Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales
SMMLV	Salario Mínimo Mensual Legal Vigente
SPADIES	Sistema para la Prevención de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior SPADIES

## 1. INTRODUCCIÓN

Durante la última década, Colombia ha mejorado sus indicadores en educación superior. Muestra de ello es la tasa de cobertura que aumentó de manera importante durante los últimos 9 años. Para el 2010 la tasa de cobertura se encontraba en 37,05 % y en 2018 pasó a 52,76 %, lo que significó un crecimiento de 15,7 puntos porcentuales (p.p.). Asimismo, la tasa de deserción estudiantil mejoró con una reducción de 1,1 p.p. en el periodo 2010 a 2018 ubicándose en 8.8 % en el último año.

Sin embargo, el país sigue enfrentando grandes retos para mejorar estos indicadores, así como la tasa de tránsito a la educación superior. En particular, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 planteó la meta de aumentar la tasa de cobertura al 60 % a 2022. Esto requerirá implementar incentivos a la demanda y fortalecer a las instituciones de educación superior públicas para la creación de aproximadamente más de 300 mil nuevos cupos en el sistema de educación superior durante el cuatrienio.

Existen varios esfuerzos adelantados para mejorar el acceso y la permanencia, entre ellos los planteados en la línea Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos del Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados del PND 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. Dichos esfuerzos se encuentran asociados a la implementación de acciones orientadas al fortalecimiento de la oferta en educación superior y el fortalecimiento de la política de apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda. Los objetivos de estas acciones son (i) fortalecer la educación superior pública con mayores recursos para funcionamiento e inversión; (ii) incrementar la financiación de la educación superior; (iii) implementar gradualmente la gratuidad en el acceso a educación superior, para población vulnerable; (iv) reconocer el mérito de los jóvenes bachilleres que se han destacado en los resultados Pruebas Saber 11; y (v) el Fortalecer el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior para avanzar con la estrategia de impulsar una educación superior incluyente y de calidad, entre otros.

En cuanto a las acciones de incentivos a la demanda, estas se han orientado principalmente a la financiación de grupos poblacionales menos favorecidos con diferentes líneas de crédito educativo implementados a través Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex). Entre estas se encuentran el crédito educativo reembolsable, el crédito condonable y subsidios.

Para el caso de subsidios y créditos condonables a través del Icetex, el Ministerio de Educación Nacional ha creado diferentes esquemas de atención diferencial, entre ellos el Programa Generación E. Este programa se ejecuta a través de dos componentes que de

manera complementaria buscan contribuir a los objetivos de movilidad social y desarrollo regional: Equidad y Excelencia. Con el componente de Equidad se implementa, por primera vez en el país, un esquema de gratuidad gradual en el acceso a Instituciones de Educación Superior (IES) públicas. Por su parte, con el componente de Excelencia se reconoce el mérito académico de los jóvenes que obtienen los mejores resultados de las pruebas Saber 11°. En los dos componentes se focalizan a personas de alta vulnerabilidad socioeconómica.

En el mismo sentido, a través del programa Generación E se busca que los jóvenes logren sus trayectorias educativas completas, haciendo énfasis en la atención de población vulnerable, población rural y población con especial protección constitucional, contribuyendo no sólo al objetivo de acceso y permanencia, sino también a la promoción de una educación incluyente y actuando como un vehículo a través del cual se integran y potencian las estrategias de incentivos a la demanda. Es así como a 2020, del total de beneficiarios del programa, el 24 % corresponde a población víctima, 3 % la población indígena y 13 % provenientes de áreas rurales.

Este programa se desarrolla desde octubre de 2018 y con su implementación ha brindado oportunidades de acceso a jóvenes que ni siquiera contemplaban esta posibilidad, por no contar con recursos para acceder y permanecer en la educación superior, a través de la financiación de los costos asociados a la matrícula y brindar apoyo para fomentar su permanencia y graduación en el sistema con recursos para su sostenimiento.

Adicionalmente, este tipo de programas resulta de gran importancia en la coyuntura que enfrenta el país considerando la desaceleración económica por el cese de actividades productivas y de consumo que han generado un aumento del desempleo. Evidencia de ello es que, al mes de agosto de 2020, la tasa de desempleo se ubicó en 16,8 %, aumentando en 6,6 p.p. frente al mismo mes del año 2019 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2020). Esto traerá una posible disminución de la matrícula en la educación superior para próximas vigencias, dado el incremento en la restricción presupuestal que experimentarán las familias; razón por la cual los esquemas de financiación deberán fortalecerse para fomentar el acceso y la permanencia en el sistema de educación superior.

Por lo anterior, con el objetivo de garantizar los recursos para financiar las cohortes del programa Generación E, se hace necesario declarar de importancia estratégica este programa como parte del proyecto de inversión de *Apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia*. Esto con el propósito de garantizar la financiación de sus primeras cohortes con el compromiso de vigencias futuras.



Este documento comprende 5 secciones. La primera de ellas corresponde a la presente introducción; en la segunda se encuentran los antecedentes y justificación; la tercera sección presenta el diagnóstico sobre las barreras y principales dificultades para acceder a y permanecer en la educación superior; la cuarta sección presenta la definición de la política, los objetivos de esta, el plan de acción y su propuesta de seguimiento y, finalmente, la quinta sección presenta las recomendaciones.

## **2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN**

### **2.1. Antecedentes**

Los esquemas de financiación a la demanda se enmarcan en la política de fomento al acceso con calidad a la educación superior y han sido el mecanismo para lograr una mayor equidad en el acceso y la permanencia. Esto debido a que se han enfocado en cerrar las brechas existentes que afectan la población de más bajos recursos que son quienes presentan las mayores dificultades para continuar con sus trayectorias educativas, así como para transitar y permanecer en la educación superior.

Estos esquemas se han implementado a través de incentivos a la demanda y han sido ejecutados principalmente por el Icetex. Adicionalmente, han tenido gran relevancia a partir de la entrada en vigor de la Ley 30 de 1992<sup>3</sup>, la cual promulgó la implementación de acciones de financiación para el acceso a educación superior en población de bajos recursos. Dentro de los mecanismos de financiación se tienen los créditos educativos reembolsables; los créditos condonables, los cuales son implementados a través de fondos en administración donde el beneficiario deberá cumplir con la obtención del título de educación superior; y los subsidios, que están enfocados en subsidio a la tasa de interés, apoyos de sostenimiento y el apoyo del pago de matrícula.

Desde la aprobación de esta ley, ha surgido normatividad que busca enfocar los esfuerzos en financiar el acceso de la población de escasos recursos económicos, de especial protección constitucional y con destacado mérito académico. El PND 2002 – 2006, permitió la creación de una nueva línea de crédito educativo reembolsable a través del Icetex con nuevas fuentes de financiación orientadas a atender población de estratos bajos, población vulnerable y con destacado mérito académico.

Adicionalmente, a partir de los PND de los periodos 2002 a 2010 con los esfuerzos de fortalecer el acceso a través de la demanda, se implementaron estrategias con orientación a la desconcentración de la oferta académica. Entre estas, se crearon los Centros Regionales

---

<sup>3</sup> Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.

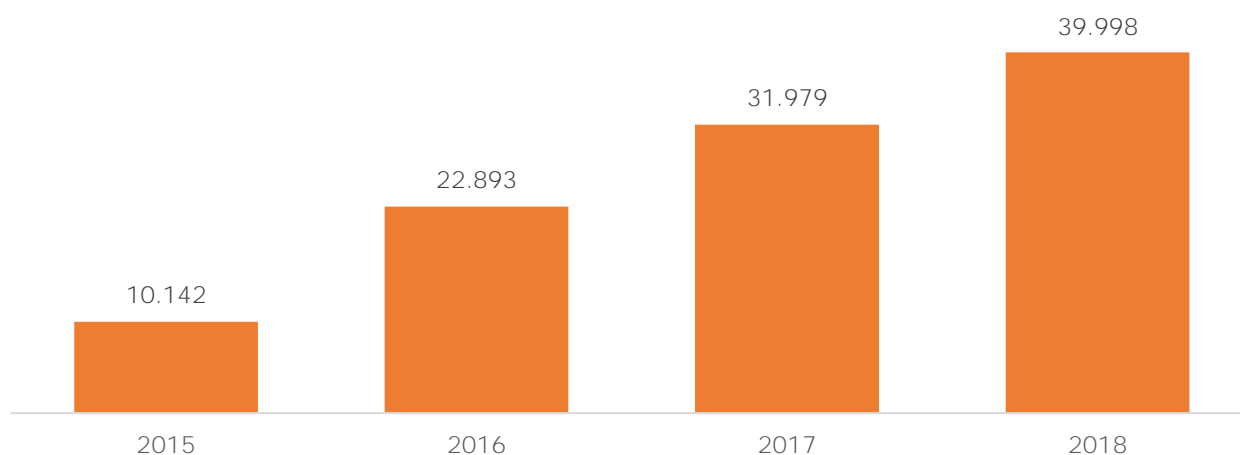
de Educación Superior (Ceres), que a través de la conformación alianzas entre Instituciones de Educación Superior, sector productivo y gobiernos locales, buscaban consolidar oferta de educación superior en regiones donde no existía, como una puesta el cierre de brechas en el acceso a educación superior urbano-rural. Los Ceres generaban capacidad instalada en región para garantizar la oferta de programas de Educación Superior. Adicionalmente, como una apuesta para mejorar el acceso de la población a los Ceres, a través del Icetex se creó una línea de crédito educativo especial que no contaba con la figura de codeudor. La eliminación de esta figura de codeudor se logró gracias a convenio entre el Ministerio de Educación Nacional y el Icetex, para avalar este cambio para los estudiantes beneficiarios de esta línea de crédito (Icetex, 2010).

Por otro lado, el Plan Nacional Decenal de Educación 2016 – 2026 *El camino hacia la calidad y la equidad*, trazó la ruta de Colombia en materia educativa a través de un sistema educativo de calidad que promoviera el desarrollo económico y social del país y la construcción de una sociedad cimentada en la justicia, el respeto y el reconocimiento de las diferencias. Como resultado de un proceso de construcción colectiva se identificaron, entre otros, los siguientes desafíos: (i) construcción de un sistema educativo articulado; (ii) construcción de una sociedad en paz sobre una base de equidad, inclusión, respeto a la ética y equidad de géneros; y (iii) prioridad al desarrollo de la población rural a partir de la educación. Adicionalmente, el Plan Decenal estableció como lineamiento estratégico la gratuidad gradual en la educación superior pública, la cual debería asegurar el acceso, la permanencia y la inclusión de toda población, además de un aumento progresivo de la oferta educativa estatal.

Adicionalmente, en cuanto a metas para Colombia en Educación Superior, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en su Objetivo 4, fijaron la meta trazadora de lograr una cobertura en educación superior del 80 % para el año 2030. Esto implicará aumentar en dicha cobertura en 27,3 p.p. a lo largo de 13 años. Asimismo, se estableció la meta 4.3 que consiste en asegurar a 2030 el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria. Además, se estableció la meta 4.4 para 2030: aumentar sustancialmente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento. Finalmente, la meta 4.5 propone, para 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y garantizar el acceso en condiciones de igualdad de las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad, a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional.

El PND 2014 - 2018 fortaleció las opciones de crédito educativo con la creación en 2014 de la Línea de crédito *Tú Eliges* como una medida que amplió las líneas de crédito de largo plazo. Con la creación de esta nueva línea se han beneficiado a 332.171<sup>4</sup> estudiantes. Adicionalmente, el PND 2014-2018, fortaleció el crédito condonable con el mismo enfoque, lo que dio paso a la creación del programa Ser Pilo Paga (SPP) como un esfuerzo para financiar a la población con destacado mérito académico y bajo puntaje Sisbén. El programa SPP planteó beneficiar a 40.000 jóvenes de bajos recursos. De esta meta se lograron adjudicar a 39.998 créditos condonables a personas con mejores resultados de pruebas Saber 11 (Gráfico 1), menores puntajes Sisbén y de más bajos recursos económicos tanto de áreas rurales como urbanas.

**Gráfico 1. Cantidad de beneficiarios acumulados Programa SPP 2015 – 2018**



Fuente: Ministerio de Educación Nacional – Dirección de Fomento a la Educación Superior (2018).

Esta priorización de población tenía como función principal orientar apoyos económicos para pago de matrícula y de sostenimiento de población de más bajos recursos que, de otra manera, no podría acceder ni culminar un programa de formación en educación superior. Asimismo, este programa creó incentivos adicionales para el acceso y la permanencia de población proveniente de zonas rurales o a aquellas que necesariamente tuvieron que movilizarse de su región de origen, con la entrega de una mayor suma de recursos para su sostenimiento.

Adicionalmente, se fortaleció el crédito condonable como mecanismo para lograr una atención diferencial a grupos poblacionales con especial protección constitucional y

<sup>4</sup> 293.119 mediante la línea de pregrado, 28.744 mediante la línea de posgrado país y 10.308 mediante la línea crédito al exterior a 2019.

población con las mayores dificultades para financiar sus estudios<sup>5</sup>, como resultado de lo anterior, a través del esquema de crédito condonable se logró beneficiar a 73.611<sup>6</sup> jóvenes entre 2014 y 2019 (Tabla 1).

**Tabla 1. Beneficiarios créditos condonables y subsidios de fondos en administración Icetex**

Fondos	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
SPP	-	10.142	12.751	9.086	8.019	-	39.998
Otros fondos	4.297	6.072	7.044	2.814	8.820	4.566	33.613
Total	4.297	16.214	19.795	11.900	16.839	4.566	73.611

Fuente: Ministerio de Educación Nacional – Dirección de Fomento de la Educación Superior (2019)

A pesar de que estos mecanismos, tanto de crédito educativo reembolsables como el de crédito condonable, han permitido flexibilizar el acceso a la educación superior, aún persisten brechas de acceso para la población de más bajos recursos y ubicadas en zonas rurales. Según datos del Ministerio de Educación Nacional (2018), del total de bachilleres graduados de educación media en 2017 ubicados en los primeros 3 deciles del Sisbén, el 38,07 % logró acceder educación superior para el 2018. Esta tasa es aún más baja para los jóvenes ubicados en áreas rurales, de los cuales tan solo lograron acceder el 22 %.

Es por esta razón que el PND 2018 – 2022 propone una agenda integral de impulso a la educación superior, con estrategias enfocadas a fortalecer la demanda, la oferta y el sistema de aseguramiento de la calidad. En cuanto al fortalecimiento de la demanda se destaca la puesta en marcha de Generación E, programa a través del cual se brinda el apoyo financiero que requieren los jóvenes en condiciones socioeconómicas desfavorables para promover su acceso, permanencia y graduación de programas de educación superior de calidad, gracias a la implementación de los dos componentes del programa (Equidad – avance gradual en gratuidad en instituciones públicas, y Excelencia – reconocimiento al mérito académico según resultados en Saber 11°).

<sup>5</sup> Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctimas del Conflicto Armado, Fondo Especial de Comunidades Negras, Fondo de Comunidades Indígenas - Álvaro Ulcué Chocué, Fondo de Población Rom, Fondo de Estudiantes con Discapacidad, Fondo Mejores Bachilleres del País, Fondo Beca Omaira Sánchez, Fondo Beca Jóvenes Ciudadanos de Paz, Fondo Programa Ser Pilo Paga, Fondo Excelencia Docente, Fondo Programa Beca Hipólita, Fondo Becas de Posgrado - Mejores Saber Pro, Fondos Posgrado Programa Beca Alfonso López Michelsen.

<sup>6</sup> Excluye el dato de beneficiarios del programa Generación E.

Se beneficiaron en 2019 a 78.803 jóvenes (Tabla 2), de los cuales 75.136 corresponden al componente de Equidad y 3.617 al de Excelencia. En comparación con los mecanismos utilizados con anterioridad a la implementación de Generación E, el número de beneficiarios de Icetex acumulados aumentó en un 107,7 %<sup>7</sup> en su primer año de implementación logrando beneficiar a jóvenes de los 32 departamentos provenientes del 97 % de los municipios del país.

**Tabla 2. Beneficiarios programa Generación E**

Componentes	2019	2020	Total
Equidad	75.136	56.910	132.046
Excelencia	3.617 <sup>(a)</sup>	4.200	7.817
<b>Total</b>	<b>78.753</b>	<b>61.110<sup>(b)</sup></b>	<b>139.863</b>

Fuente: Ministerio de Educación – Dirección de Fomento de la Educación Superior.

Nota: <sup>(a)</sup> Los aprobados para 2019 fueron 3.667 de los cuales desistieron 50 beneficiarios para el 2020. <sup>(b)</sup> Información con corte a 30 de octubre 2020

Otro aspecto relevante que se ha venido fortaleciendo desde el Ministerio de Educación Nacional son las acciones para mejorar la permanencia en la educación superior. Según el Ministerio de Educación Nacional (2015), dentro de las acciones implementadas que resultan efectivas para mejorar la permanencia, se encuentran las orientadas al fortalecimiento de la capacidad institucional para promover la graduación, el monitoreo y seguimiento a la deserción y el proporcionar subsidios de sostenimiento. Al respecto, la línea *Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos* perteneciente al *Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados* del PND 2018-2022 determinó el fortalecimiento de las IES públicas con la financiación de proyectos de inversión. Entre ellos, los proyectos asociados al mejorar bienestar y la permanencia de los estudiantes, así como la asignación de recursos para apoyar su manutención. Para el caso del programa de Generación E, estos recursos permiten brindar apoyos de sostenimiento a sus beneficiarios.

La financiación del acceso, la permanencia y la graduación en educación superior en Colombia se ha logrado mediante un modelo con dos componentes. Este modelo funciona mediante (i) subsidios a la oferta; y (ii) incentivos a la demanda. Los subsidios a la oferta se

<sup>7</sup> Comparación beneficiarios acumulados en la Tabla 1 y crecimiento de beneficiario con la entrada en vigor de Generación E en 2019. Tabla 2

implementan mediante las IES de carácter oficial. Estas instituciones reciben transferencias de recursos del Gobierno Nacional para su funcionamiento y financiar proyectos de inversión, lo que les permite generar bajos cobros de matrícula a la población matriculada.

En cuanto a la selección de sus estudiantes, estas IES definen sus propios criterios, entre los cuales se encuentran puntajes mínimos en pruebas Saber 11 o exámenes de admisión definidos por cada IES. De esta manera, la selección se concentra en los niveles de desempeño académico del estudiante y el importe de matrícula a cargo dependerá del nivel socioeconómico del mismo.

Para el caso de los incentivos a la demanda, estos se ejecutan a través del Icetex. La focalización para acceder a estos incentivos se encuentra; pertenecer a población de más bajos recursos medido mediante el Sisbén, el estrato y resultados en pruebas Saber 11. Lo que permite que estos incentivos se concentren en la población que más lo requiere.

Es así como los mecanismos de incentivos a la demanda se han convertido en una de las principales herramientas con las que cuenta el estado colombiano para fomentar el acceso a y la permanencia en educación superior. Por esta razón, estas acciones de política han optado por incluir variables que permiten una mejor focalización y reconocimiento de la población beneficiaria.

## **2.2. Justificación**

Existen diversas discusiones sobre la importancia de la financiación del acceso a la educación superior mediante los mecanismos de incentivos a la demanda como instrumento que flexibiliza el acceso y la permanencia en la educación superior. Entre estas, se encuentran las consignadas en el Acuerdo por lo Superior 2034 desarrollado por el Consejo Nacional de Educación Superior (2014), donde se resaltó la importancia de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de educación superior, y entre sus recomendaciones propuso fortalecer los apoyos estudiantiles que incluyan criterios técnicos que fomenten el acceso, la permanencia y la graduación con una orientación a disminuir las brechas existentes en el país.

De igual forma, se han realizado diferentes análisis sobre la importancia que tiene la financiación en términos de generar mayor acceso a la educación superior; es así como se han documentado experiencias de diferentes países. Un análisis realizado por Barr (2004), concluyó que la financiación a la demanda permite que no solo la población de con altos niveles de ingreso sea la que logre acceder a este servicio. Adicionalmente, Rezaval (2008) expone que para hacer más efectivos estos esquemas de financiación, además del pago de matrícula se brinde apoyo para la manutención para generar condiciones favorables para el acceso, la permanencia y la graduación. Adicionalmente, la Organización para la

Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en el documento de Evaluación de Políticas Nacionales de Educación en Colombia (OCDE, 2012), resaltó el papel crucial de los esquemas de financiación a la demanda y la importancia de mejorar la participación de la población de más bajos ingresos en estos esquemas.

Así las cosas, son varias acciones que debe implementar el país para lograr un mayor acceso con equidad a la educación superior de calidad. Esto hace necesario que un mayor número de jóvenes socioeconómicamente vulnerables ingresen al sistema de educación superior para alcanzar las metas trazadas por los ODS a 2030. En este sentido y en articulación con esta meta, el PND 2018-2022 plasmó el compromiso del Gobierno con la sociedad de fortalecer la educación superior pública a través del avance hacia una mayor equidad. Lo anterior a través del mejoramiento al acceso a la educación superior de calidad, la reducción de la deserción y la asignación de recursos adicionales a las Instituciones de educación superior públicas. En el marco de este compromiso, uno de los principales objetivos fue el de avanzar hacia una mayor equidad en las oportunidades de acceso a la educación superior, razón por la cual el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación diseñó el Programa Generación E.

Este programa busca que más jóvenes de bajos recursos económicos accedan, permanezcan y se gradúen de programas académicos de educación superior a través de los componentes: (i) Equidad para el avance en la gratuidad para el acceso en Instituciones de Educación Superior públicas; y (ii) Excelencia para el reconocimiento a los mejores bachilleres del país.

Así, el Gobierno nacional se ha propuesto como meta lograr que 336 mil jóvenes ingresen a la educación superiores a través de este programa. En sus primeros resultados Generación E ha mostrado impactos positivos no solo en el mejoramiento de las expectativas de igualdad de condiciones sino en el cierre de brechas regionales y urbano-rurales, al brindar oportunidades a jóvenes de ingresar a la educación superior. Durante 2019 y 2020 con corte a octubre, el programa, a través del componente de Equidad, ha beneficiado a 132.046 jóvenes de bajos recursos y en el componente de Excelencia ha otorgado beneficios a 7.817 estudiantes.

Cabe señalar que Generación E es un programa que introdujo un cambio en el paradigma en la financiación del acceso a la educación en Colombia instaurando la gratuidad en el acceso a la educación superior. Con este programa, a través de sus dos componentes, se llegará a más de 162 mil jóvenes de más bajos recursos, provenientes del 97 % de los municipios del país en 2020.

La importancia social de este programa derivada de su alcance y su mecanismo de focalización implica que este aporta de manera significativa al aumento de tasa de cobertura, a la disminución de tasa de deserción y al aumento de la tasa de tránsito a la educación superior. Por este motivo, se hace necesario orientar esfuerzos para garantizar su sostenibilidad financiera como una condición transversal e indispensable para dar continuidad a la política pública de educación en el corto, mediano y largo plazo.

Adicionalmente, este programa cobra mayor relevancia considerando las problemáticas socioeconómicas generadas por la contingencia asociada al COVID-19. Según el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe – Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2020), se generará una contracción de la demanda en educación superior. Algunas de las causas de esta contracción serán de orden económico puesto que esta crisis sanitaria ha traído consigo consecuencias financieras que generarán aumentos en la tasa de desempleo. Esto ocasionará el empobrecimiento de muchos hogares. Lo anterior tendrá efectos en el cumplimiento de los objetivos de acceso, permanencia y graduación en la educación superior. En este contexto, uno de los retos del Ministerio de Educación Nacional es evitar el descenso de la tasa de cobertura y el aumento de la tasa de deserción. En consecuencia, el apoyo financiero a los estudiantes más vulnerables constituye una herramienta de alto valor tanto para los estudiantes como para sus familias.

Por lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional, en conjunto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, realizó la priorización del programa Generación E para la solicitud del aval fiscal a través del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis). Esta priorización permitirá la atención de 155.136 jóvenes a través del componente de equidad y 7.817 a través del componente de excelencia.

### **3. DIAGNÓSTICO**

La cobertura y la permanencia en la educación superior han presentado avances significativos en los últimos años. No obstante, aún persisten brechas que afectan a la población de escasos recursos económicos para acceder y permanecer en el sistema de educación superior.

#### **3.1. Persistencia de brechas para el acceso a educación superior de jóvenes con mayor vulneración socioeconómica.**

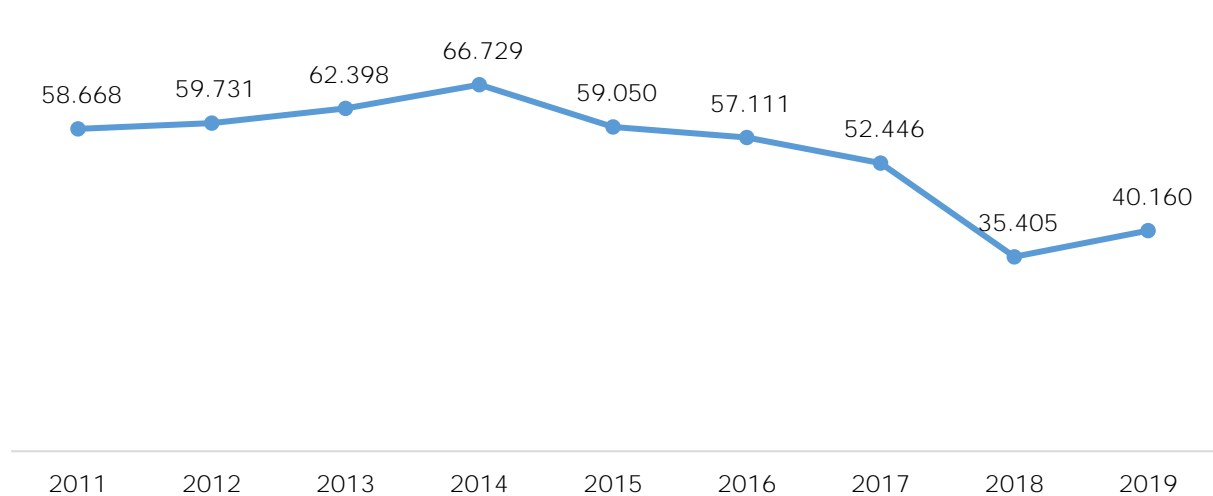
En materia de cobertura en educación superior, se evidencian resultados alentadores para el periodo 2008 a 2018. Esta tasa pasó del 34,1 % al 52,8 %, logrando vincular 842.509 nuevos estudiantes en este periodo. Estos avances han significado varios esfuerzos



por parte del Gobierno Nacional. Entre ellos, una de las principales herramientas para impulsar esta cobertura ha sido la implementación de políticas de incentivos a la demanda con focalización a población de más bajos recursos y con especial protección constitucional.

Dentro de estos incentivos a la demanda se ha fortalecido el crédito educativo reembolsable, logrando un acumulado de 491.698 nuevos beneficiarios durante el periodo 2011 a 2019. El crecimiento de nuevos beneficiarios no ha sido constante, en algunos años ha presentado disminuciones significativas; para 2015, 2016, 2017 y 2018 del 11,5 %, 3,3 %, 8,2 % y 32,5 % respectivamente, siendo mayor esta disminución entre 2017 y 2018, pasando de 27.195 a 18.702 beneficiarios nuevos ubicados en los dos primeros quintiles del Sisbén. Sin embargo, en 2019 el crecimiento de beneficiarios fue considerablemente alto (Gráfico 2).

**Gráfico 2. Nuevos beneficiarios Icetex 2011- 2019**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Oficina de Planeación del Icetex.

**Tabla 3. Nuevos Beneficiarios Icetex según quintil de puntaje Sisbén**

Quintil Sisbén	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Q 1	29.104	31.580	33.063	29.602	30.145	27.195	18.702	20.119
Q 2	13.199	13.671	15.363	13.521	12.522	11.836	7.851	9.789
Cambio porcentual anual de Q1+Q2		7,0	7,0	-11,0	-1,1	-8,5	-32,0	12,6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Oficina de Planeación del Icetex

Para el caso de la población que logra acceder a la educación superior, la tasa de tránsito permite medir la cantidad de estudiantes de educación media que logran acceder a la educación superior el año posterior al de su grado. Esta tasa presentó una disminución

entre el 2017 y 2018, pasando del 42,4 % a 38,7%, una reducción de 3,7 p.p.; en cuanto a este tránsito, desde el punto de vista de puntaje Sisbén, la población con menor puntaje tiene un menor tránsito que aquella con mayor puntaje. La Tabla 4 muestra que de cada 100 graduados de grado once en 2018 que se ubicaron en el primer grupo de puntaje Sisbén entre 0 y 20, solo 38 hacen tránsito inmediato mientras que de los ubicados en el grupo de puntaje más alto, entre 80 y 100, acceden 56 de forma inmediata.

**Tabla 4. Tasa de tránsito inmediato a educación superior 2018 - 2019 por puntaje Sisbén**

Puntaje Sisbén	Total de estudiantes en grado once en 2018	Estudiantes que hicieron tránsito a educación superior en 2019	Tasa de tránsito inmediato en 2019
0 a 20	215.199	82.340	38,26 %
20 a 40	143.474	54.548	38,02 %
40 a 60	82.918	34.978	42,18 %
60 a 80	31.933	16.015	50,15 %
80 a 100	1351	768	56,85 %

Fuente: Subdirección de Desarrollo Sectorial – Ministerio de Educación Nacional

Con respecto a la tasa de tránsito según el tipo de institución educativa (oficiales o privadas), para 2018 la tasa de tránsito de los egresados de establecimientos educativos oficiales fue menor en 21,9 p.p. en comparación a los egresados de establecimientos privados y 4,9 p.p. menor que la media nacional (Tabla 5).

**Tabla 5. Tasa de tránsito inmediato a educación superior 2015 - 2018 por sector del establecimiento del estudiante**

Sector del establecimiento	Tasa de tránsito inmediato 2015	Tasa de tránsito inmediato 2016	Tasa de tránsito inmediato 2017	Tasa de tránsito inmediato 2018
Oficial	32,90 %	33,90 %	36,90 %	33,80 %
Privado	52,60 %	51,10 %	60,80 %	55,70 %
Total	37,40 %	38,00 %	42,40 %	38,70 %

Fuente: Subdirección de Desarrollo Sectorial – Ministerio de Educación Nacional.

Según la Encuesta de Calidad de Vida (ECV), para 2018 tan solo el 32,5 % de la población de 17 a 21 años ubicada en los primeros dos primeros quintiles de ingreso se encontraba asistiendo a educación, mientras que para aquellos ubicados en el último quintil esta cifra se duplica al 68,2 %, evidenciando que a mayor ingreso mayor será la probabilidad de acceder al sistema educativo (

Tabla 6).

Para el caso de las zonas rurales *versus* urbanas se presenta un comportamiento muy similar puesto que solo el 31,2 % de jóvenes rurales se encontraban adelantando su proceso de formación en comparación a un 52,1 % de jóvenes en áreas urbanas

**Tabla 6. Asistencia a educación de población entre 17 - 21 años, por quintil de ingreso (2018)**

Quintil de ingreso	Asiste	No asiste
Q 1	32,4 %	67,6 %
Q 2	32,6 %	67,4 %
Q 3	35,2 %	64,8 %
Q 4	48,7 %	51,3 %
Q 5	68,2 %	31,8 %

Fuente: Construcción a partir de datos de la ECV 2018 - Subdirección de Promoción y Desarrollo Social del DNP

Adicionalmente, dentro de las razones por la cuales hay inasistencia, el 24,9 % manifiesta la falta de recursos o costos muy elevados y el 21,7 % requiere trabajar, lo que evidencia problemas de financiación para continuar con sus trayectorias educativas de acuerdo con la ECV para 2018. Lo que se refleja en poca participación de la población con mayor vulneración socioeconómica en la educación superior, de los cuales a 2018 solo el 14,62 % de la población matriculada pertenecía a los dos primeros deciles del Sisbén.

### **3.1.1. Persistencia de brechas para permanecer en el sistema de educación de educación superior de jóvenes con mayor vulneración socioeconómica.**

Aunque la deserción estudiantil ha disminuido en los últimos años, aún constituye un reto importante para el sistema de educación superior. Entre 2010 y 2018 se logró una reducción de 1,1 p.p., pasando del 9,9 % al 8,8 %. Para el nivel de formación técnico y tecnológico la tasa de deserción se redujo de 19,5 % en 2010 a 11,7% a 2018. A nivel de cohorte, la tasa de deserción se ubica en 45,1 % para el nivel universitario y 53,2 % para el nivel de formación técnica y tecnológica, para la última medición disponible.

Existe un mayor abandono por parte de los estudiantes ubicados en los estratos 1 y 2, con 5,2 p.p. más que los ubicados en estrato 6 (Tabla 7). Dentro de los principales factores asociados a este fenómeno se encuentran los relacionados con las bajas competencias académicas de entrada a la educación superior, las dificultades económicas de los

estudiantes y los aspectos relacionados con la orientación socio-ocupacional y adaptación al ambiente universitario (Ministerio de Educación Nacional, 2015).

**Tabla 7. Tasa de deserción anual en educación superior según estrato (2018)**

Estrato	Tasa de Deserción Anual
1	9,80 %
2	9,80 %
3	9,00 %
4	6,60 %
5	5,90 %
6	4,60 %

Fuente: Ministerio de Educación Nacional - Sistema para la Prevención de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (SPADIES) 3.0

Adicionalmente, el nivel de ingresos de la familia de un estudiante es una variable que determina su permanencia en el sistema. Montes Gutiérrez et al. (2010) desarrollaron un análisis sobre las diferentes variables que influyen en la deserción estudiantil, entre estas analizaron características académicas, institucionales y socioeconómicas. En cuanto a las socioeconómicas, identificaron que la variable de ingreso se encuentra relacionada negativamente con una mayor probabilidad de desertar. La Tabla 8 muestra la deserción por nivel de formación e ingreso<sup>8</sup>. Si se comparan los niveles de ingreso en los extremos, para el nivel universitario, los estudiantes ubicados en el primer nivel de ingreso desertan en un 3,18 % más que los ubicados en los mayores niveles de ingreso. Esta diferencia va disminuyendo en la medida en que la brecha de ingresos disminuye.

**Tabla 8. Tasa de Deserción Anual del nivel universitario por ingresos de la familia del estudiante (2016)**

Ingresos de la familia del estudiante	Universitario
[0,1) salarios mínimos	9,55 %
[1,2) salarios mínimos	9,09 %
[2,3) salarios mínimos	8,65 %

<sup>8</sup> El SPADIES del Ministerio de Educación Nacional consolida información con el fin de hacer seguimiento al fenómeno de deserción estudiantil y a las condiciones académicas y socioeconómicas de los estudiantes que han ingresado a la educación superior. Para la caracterización socioeconómica, el SPADIES utiliza, entre otras fuentes, la información proveniente de los estudiantes al momento de inscribirse para la presentación de la prueba Saber 11, la cual es suministrada por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Icfes). A partir del año 2017, la variable de ingresos de las familias de los estudiantes se omite del formulario. Por lo tanto, no se dispone de esta desagregación para las estimaciones de la deserción por ingreso de la familia del estudiante para años posteriores.

Ingresos de la familia del estudiante	Universitario
[3,5) salarios mínimos	8,15 %
[5,7) salarios mínimos	7,09 %
[7,10) salarios mínimos	7,03 %
[10,) salarios mínimos	6,37 %

Fuente: Subdirección de Desarrollo Sectorial – Ministerio de Educación Nacional

### 3.2. Brechas para el acceso y permanencia en la educación superior de jóvenes con mejor desempeño académico y mayor vulneración socioeconómica

La relación entre las características socioeconómicas de los estudiantes y su desempeño académico ha sido ampliamente documentada. El metaanálisis llevado a cabo por Reyn & Sleeper (2010) indica que los estudiantes de alto nivel socioeconómico tienen, en promedio, mayor rendimiento académico. Colombia no es la excepción. Según datos del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Icfes) existe una fuerte relación entre los resultados en las pruebas de estado y el nivel socioeconómico de los estudiantes (Tabla 9). Sin embargo, también existen casos de estudiantes con bajo nivel socioeconómico y un alto desempeño en las pruebas de estado. Estos, por definición, presentan barreras financieras en acceso y permanencia más restrictivas en comparación a los estudiantes con niveles socioeconómicos más altos.

La OCDE (2011) define como resiliencia a la capacidad que tienen los estudiantes provenientes de un nivel socioeconómico bajo para alcanzar un alto desempeño académico. El programa Generación E, específicamente a través del reconocimiento a la excelencia, busca apoyar a esos estudiantes resilientes dándoles la oportunidad de acceder a la educación superior eliminando la barrera financiera que restringe su acceso. La Tabla 9 muestra el nivel socioeconómico de los bachilleres que presentaron pruebas Saber 11 para 2019-2, en esta se evidencia que incluso en los niveles más bajos, 1 y 2, hay bachilleres en estos que obtienen resultados por encima de la media<sup>9</sup> nacional en más de 100 puntos, lo que expresa la potencialidad de bachilleres que requieren apoyos diferenciales en términos de financiación para lograr su acceso a educación superior.

**Tabla 9. Porcentaje de estudiantes con resultados iguales o superiores a 350 puntos en Saber 11**

Nivel Socioeconómico	Porcentaje
1	3,8

<sup>9</sup> Según datos del Icfes (2019), el promedio de resultados para 2019-2 correspondió a 253.

Nivel Socioeconómico	Porcentaje
2	21,2
3	54,4
4	20,6

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados Pruebas Saber 11 2019-2

Así las cosas, como evidencia de implementación de programas con esta focalización, se tiene el programa SPP. Este establecía dentro de sus objetivos el lograr que población de más bajos recursos con los mejores desempeños en pruebas Saber 11 accediera a educación superior de calidad. De acuerdo con los resultados de la evaluación de impacto de este programa adelantada por la Unión Temporal Educación (2016), este programa logró mejorar en 32 p.p. el acceso a educación superior de población de bajos recursos económicos y con buen desempeño.

#### 4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

##### 4.1. Objetivo general

Garantizar políticas enfocadas al cierre de brechas y equidad en el acceso a educación superior de calidad para la atención jóvenes de escasos recursos económicos y con destacado mérito académico, asegurando la continuidad del Programa Generación E con el financiamiento efectivo de los compromisos adquiridos con estudiantes beneficiarios del año 2019 y 2020.

##### 4.2. Objetivos específicos

**OE1.** Garantizar el acceso, permanencia y graduación de estudiantes vulnerables socioeconómicamente a Instituciones de Educación Superior públicas con un esquema gradual de gratuidad con la financiación costos de matrícula y sostenimiento de las cohortes de beneficiarios del componente de Equidad del programa Generación E hasta la vigencia 2025.

**OE2.** Implementar acciones de financiación para el acceso, la permanencia y la graduación de estudiantes con alto mérito académico, en condiciones de vulnerabilidad, focalizados a través de Sisbén<sup>10</sup> con la financiación de matrícula y sostenimiento de las cohortes de beneficiarios del componente de Excelencia del programa Generación E hasta

<sup>10</sup> Para la selección de los beneficiarios de las cohortes 2019 y 2020 del programa Generación E se realizó priorización a partir del Sisbén en su tercera versión.

la vigencia 2024 para cursar programas de educación superior en instituciones de educación superior del país.

#### **4.3. Descripción del proyecto**

Con el objetivo de mejorar las condiciones de la educación superior pública del país, el Gobierno nacional realizó el lanzamiento del Programa de Acceso y Excelencia a la Educación Superior - Generación E. Este programa busca que más jóvenes de bajos recursos económicos accedan, permanezcan y se gradúen de programas académicos de educación superior, promoviendo la movilidad social y regional del país para el cierre de brechas, en un marco de financiación sostenible y gradual a través de los siguientes componentes: Equidad: Avance en la gratuidad en IES Públicas, y Excelencia: Reconocimiento a los mejores bachilleres del país.

A octubre de 2020 el programa ha beneficiado a 139.863 estudiantes en condición de vulnerabilidad en el 97, % del total de municipios del país, llegando a los 32 departamentos y la capital. Entre los beneficiarios 23 % son víctimas del conflicto armado, 3 % pertenecientes a pueblos indígenas y 13 % provenientes de áreas rurales, lo que genera nuevas y mayores oportunidades de acceso a la educación superior en estos territorios.

El programa tiene la meta de beneficiar a 336 mil estudiantes en los componentes de Equidad y Excelencia a 2022, lo que significará que aproximadamente el 40 % de los jóvenes que estén estudiando en las IES Públicas tendrán financiamiento de la matrícula a través de este programa. Para el desarrollo de lo anterior, se hace necesario contar con recursos por valor de 1,96 billones de pesos entre las vigencias 2021 a 2025 para los dos componentes del programa. En lo que respecta a la vigencia 2020, los recursos para financiar el programa corresponden a 328 mil millones de pesos. A continuación, se presenta la información correspondiente a cada uno de los componentes del programa Generación E.

Adicionalmente, con la intención de fomentar la permanencia y graduación de los beneficiarios del Programa Generación E, se ha establecido apoyar al estudiante para cubrir gastos académicos. Para el componente de equidad, el admitido en una institución de educación superior pública, podrá aplicar, dependiendo de sus condiciones particulares, al programa Jóvenes en Acción del Departamento de la Prosperidad Social, o en caso de no cumplir con alguna de las condiciones establecidas para este programa, recibirán el apoyo por parte del Ministerio de Educación Nacional; y para el componente de Excelencia, está contemplado que este apoyo se brinde a todos los estudiantes a través de un fondo administrado por el Icetex.

##### **4.3.1. Componente Equidad: avance en la gratuidad en IES Públicas**

Con el objetivo de contribuir al avance en la gratuidad de la educación superior pública, el Gobierno Nacional le apuesta a que más jóvenes de todas las regiones del país tengan más oportunidades de acceder y permanecer en la educación superior. Para lo cual, el componente cubre hasta 4 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigente (SMMLV) del valor de la matrícula de los estudiantes ubicados en los tres primeros deciles del Sisbén<sup>11</sup>, de las IES públicas del país y entrega un apoyo de sostenimiento para gastos académicos a través del Programa Jóvenes en Acción del Departamento Nacional para la Prosperidad Social (DPS) y del Ministerio de Educación Nacional.

Este componente tiene como meta beneficiar a 320.000 estudiantes en 4 años, los cuales pueden acceder a las IES públicas del país: universidades, instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas e instituciones universitarias. De igual manera, con el objetivo de llegar a las regiones más apartadas, el componente promueve la vinculación de los estudiantes tanto a programas bajo las modalidades presencial, como a distancia tradicional y virtual.

En relación con el apoyo a los estudiantes para cubrir gastos académicos, como mecanismo complementario para fomentar la permanencia y graduación, los admitidos en las IES Públicas podrán aplicar, dependiendo de sus condiciones particulares, al programa Jóvenes en Acción de DPS o al Fondo de Equidad del Ministerio de Educación Nacional.

Para el Ministerio de Educación Nacional es importante que los beneficiarios del programa finalicen su proceso académico y logren graduarse, con el fin de generar transformaciones sociales, tanto para los estudiantes como para sus familias. En este sentido, el Programa promueve que el estudiante tenga buen desempeño, a través del acompañamiento académico y psicosocial por parte de las IES Públicas con el objetivo de que culminen exitosamente el proceso de formación.

Los recursos requeridos para atender a los beneficiarios de este fondo en el periodo 2021 – 2025 (Tabla 10) ascienden a 1,31 billones de pesos. Los recursos necesarios para 2020 son de 208 mil millones de pesos. Lo anterior permitirá financiar las cohortes que iniciaron en 2019 y 2020, garantizando su financiación hasta 2025.

---

<sup>11</sup> Para la selección de los beneficiarios de las cohortes 2019 y 2020 del programa Generación E se realizó priorización a partir del Sisbén en su tercera versión.



Tabla 10. Proyección de recursos para financiar el Componente Equidad<sup>12</sup>  
Millones de pesos

Cohorte	Estudiantes aprobados	Apalancamiento		Vigencias futuras				Total VF 2021-2025
		2020	2021	2022	2023	2024	2025	
2019-1	51.556		15.535	120.526	125.732	0	0	361.793
2019-2	23.580	208.724	47.933	50.002	52.160	27.206	0	177.300
2020-1	40.000		84.667	88.309	92.108	96.071	0	361.155
2020-2	40.000		84.667	88.309	92.108	96.071	50.102	411.257
Total	155.136	208.724	332.802	347.146	362.108	219.348	50.102	1.311.505

Fuente: Dirección de Fomento a la Educación Superior – Ministerio de Educación Nacional

#### 4.3.2. Componente Excelencia: reconocimiento a los mejores bachilleres del país.

A través de este componente, el Gobierno Nacional reconoce el mérito de 16.000 estudiantes de escasos recursos económicos medidos a través del puntaje Sisbén, que cuenten con los mejores resultados de las pruebas Saber 11 contribuyendo a que accedan y permanezcan en la educación superior. Los beneficiarios pueden escoger una IES pública o privada con acreditación de alta calidad o un programa académico con acreditación de alta calidad ofertado por una IES pública no acreditada con más del 25 % de sus programas acreditados.

Para los estudiantes que deciden ingresar a una IES pública, se les financia el 100 % del valor de la matrícula y se entrega un apoyo de sostenimiento. Por su parte, para los estudiantes que ingresen a IES privadas el costo del valor de la matrícula es financiado así: el 25 % del valor de la matrícula semestral lo aporta la institución privada y el Estado aporta el 75 %, adicionalmente se entregará un apoyo de sostenimiento para gastos académicos a través del Icetex.

En el año 2019, se aprobaron 3.667 créditos condonables para los estudiantes en 67 IES del país. De estos 3.617 hicieron uso de su beneficio durante el año 2019. Para el año 2020, con corte a octubre, se aprobaron 4.200 jóvenes beneficiarios para un total de 7.817 estudiantes, los cuales estudian en 76 IES públicas y privadas del país. Los recursos

<sup>12</sup> Los supuestos para los cálculos son: (i) Beneficiarios con sostenimiento por semestre por parte del Ministerio de Educación Nacional: 10 %; (ii) Auxilio de sostenimiento: medio salario mínimo por semestre; (iii) Porcentaje desistimiento anual: 1 %; (iv) Promedio valor matrícula IES públicas: 871.007 pesos; (v) Semestres Financiados: 10; (vi) Incremento salario mínimo: 5,9 %; (vii) Índice de Precios al Consumidor (IPC): 4,7 %; (viii) ICES: 5,3 %; y (ix) Gastos de administración de Icetex.

requeridos para atender los beneficiarios de este fondo en el periodo 2021 – 2024 ascienden a 648 mil millones de pesos. Los recursos necesarios para 2020 son de 119 mil millones de pesos. Lo anterior permitirá financiar las cohortes que iniciaron en 2019 y 2020, garantizando su financiación hasta el año 2024 (Tabla 11).

**Tabla 11. Proyección de recursos para financiar el Componente Excelencia<sup>13</sup>**  
(Millones de pesos)

Cohorte	Estudiantes aprobados	Apalancamiento		Vigencias futuras			Total VF
		2020	2021	2022	2023	2024	2021-2024
2019	3.617 <sup>(a)</sup>	119.351	78.750	82.185	85.770	12.278	258.983
2020	4.200		91.310	95.289	99.442	103.775	389.816
Total	7.817	119.351	170.060	177.474	185.212	116.053	648.799

Fuente: Dirección de Fomento a la Educación Superior – Ministerio de Educación Nacional.

Nota: <sup>(a)</sup> A corte 2019 fueron 3.667 beneficiarios de los cuales 50 desistieron del programa para 2020.

#### 4.4. Beneficios del proyecto

El programa Generación E, define una meta horizonte de 336.000 jóvenes vulnerables, de los cuales 162.953 serán objetivo de este documento. De estos, 155.136 será la población que haya ingresado durante la vigencia 2019 y 2020 a IES públicas en todo el territorio nacional, que gozará de la gratuidad en el acceso y la permanencia bajo el componente del Equidad. Adicionalmente, 7.817 jóvenes vulnerables, con destacado mérito académico del componente de Excelencia del programa, con la financiación del acceso a educación superior con el otorgamiento de créditos condonables y apoyo para su sostenimiento

#### 4.5. Seguimiento

El seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones propuestas para el cumplimiento del objetivo del Documento CONPES se realizará a través del Plan de Acción

<sup>13</sup> Los supuestos para los cálculos son: (i) Hasta 3 SMMLV por semestre de apoyo de sostenimiento; (ii) 75 % del valor de matrícula IES privadas por semestre; (iii) Porcentaje desistimiento anual: 1 %; (iv) Promedio valor de matrícula IES Públicas: 8.408.244 pesos; (v) Promedio valor de matrícula IES Privadas equivalente al 75 %: 10.903.839 pesos; (vi) Semestres Financiados: 10; (vii) Incremento salario mínimo: 5,9 %; (viii) IPC: 4,7 %; (ix) ICES: 5,3 %; (x) Participación de IES públicas y privadas por cohorte; (xi) Prima de garantía; y (xii) Gastos de administración.

y Seguimiento (PAS) que se encuentra en el Anexo A. En este, se señalan los periodos de ejecución y las acciones previstas para el cumplimiento del objetivo general de la política.

El reporte periódico al PAS lo realizará el Ministerio de Educación Nacional, posteriormente será consolidado por el DNP, de acuerdo con lo establecido en la Tabla 12.

**Tabla 12. Cronograma de seguimiento**

Corte	Fecha
Primero	31 de diciembre de 2020
Segundo	30 de junio de 2021
Tercero	31 de diciembre de 2021
cuarto	30 de junio de 2022
Quinto	31 de diciembre de 2022
Sexto	30 de junio de 2023
Séptimo	31 de diciembre de 2023
Octavo	30 de junio de 2024
Noveno	31 de diciembre de 2024
Décimo	30 de junio de 2025
Informe de cierre	30 de junio de 2025

Fuente: Elaboración propia

#### 4.6. Financiamiento

Los recursos financieros que garantizarán la sostenibilidad del programa de Generación E, a través del proyecto de inversión del Ministerio de Educación Nacional de *Apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia*, están acordes con el Marco de Gasto de Mediano Plazo 2021 - 2024. 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>14</sup> y el artículo 2.8.1.7.1.2 del Decreto 1068 de 2015<sup>15</sup>. El Confis, en sesión del 14 de octubre de 2020, emitió el aval fiscal previo para este proyecto, el cual se presenta en el Anexo B.

<sup>14</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

<sup>15</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público

El costo total para financiación el programa en sus dos componentes es de 1,96 billones de pesos (Tabla 13).

**Tabla 13. Recursos necesarios para financiar los componentes del programa**  
(Millones de pesos)

Componente.	Aprobados	Apalancamiento	Vigencias futuras					Total VF
		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2021-2025
<b>Equidad</b>	155.136	208.724	332.802	347.146	362.108	219.348	50.102	1.311.505
<b>Excelencia</b>	7.817	119.351	170.060	177.474	185.212	116.053	0	648.799
<b>TOTAL</b>	<b>162.953</b>	<b>328.075</b>	<b>502.862</b>	<b>524.620</b>	<b>547.320</b>	<b>335.401</b>	<b>50.102</b>	<b>1.960.304</b>

Fuente: Ministerio de Educación Nacional

## 5. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación (DNP), 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 programa de Generación E, financiado a través del proyecto de inversión de *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 implementar las acciones necesarias para adelantar el trámite correspondiente para la aprobación de las vigencias futuras requeridas para la financiación y ejecución del programa.
3. Solicitar al DNP consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el Plan de Acción y Seguimiento. La información deberá ser proporcionada por las entidades involucradas en este documento de manera oportuna según lo establecido en la Tabla 12.

## ANEXOS

### Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento

Ver archivo en Excel adjunto.

## Anexo B. Aval fiscal otorgado por el Confis



Validar documento firmado digitalmente en: <http://eod.inecologica.mnhacienda.gov.co>  
Firma electrónica válida por Ley 527 de 1999 y Decreto 2964 de 2012.



5.4.0.3. Grupo de Promoción Social

Doctor

**CAMILO ANDRÉS GUTIÉRREZ SILVA**

Jefe Oficina Asesora de Planeación y Finanzas

Ministerio de Educación Nacional

Calle 43 No. 57 – 14, Centro Administrativo Nacional –CAN–

Bogotá, D.C.

Radicado entrada 1-2020-083049

No. Expediente 1330/2020/SITPRES



Radicado: 2-2020-053211

Bogotá D.C., 20 de octubre de 2020 19:03

Asunto: Comunicación de la autorización de Aval Fiscal del CONFIS – cohortes 2019 y 2020 del Programa Generación E. Rad. 1-2020-083049 del 14 de septiembre de 2020.

Apreciado doctor Gutiérrez,

En atención al oficio No. 2020-EE-186067 del 14 de septiembre de 2020, de manera atenta comunico que, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 10 de la Ley 819 de 2003, Decreto 1068 de 2015 y 2.8.1.7.1.2. del Decreto 1068 de 2015, el Consejo Superior de Política Fiscal –CONFIS– en su sesión virtual del 14 de octubre de 2020, autorizó Aval Fiscal para garantizar la financiación de las cohortes de las vigencias 2019 y 2020 del programa de Gobierno denominado Generación E, con el fin de continuar con los trámites de declaratoria de importancia estratégica ante el Consejo Superior de Política Económica y Social –CONPES–, conforme con el proyecto del Presupuesto de Gastos de Inversión, montos y vigencias que se detallan a continuación:

Sección:	2201-01	Ministerio de Educación Nacional-Gestión General
Programa:	2202	Calidad y Fomento de la Educación Superior.
Subprograma:	0700	Intersubsectorial Educación.
Proyecto:	0047	Apoyo para Fomentar el Acceso con Calidad a la Educación Superior a través de Incentivos a la Demanda en Colombia Nacional.



Validar documento firmado digitalmente en: <http://eod.inecologica.mnhacienda.gov.co>  
Firma electrónica válida por Ley 527 de 1999 y Decreto 2964 de 2012.



Continuación oficio

Página 2 de 2

VIGENCIA					
FUENTE	2021	2022	2023	2024	2025
NACIÓN	502.862	524.620	547.320	335.400	50.102

Cifras en millones de pesos

Corresponde al Departamento Nacional de Planeación priorizar, en las cifras del Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector Educación, los recursos necesarios para dar cumplimiento a las obligaciones derivadas del presente Aval Fiscal, conforme a lo dispuesto en la Ley 819 de 2003.

Cordial saludo,

**CLAUDIA MARCELA NUMA PÁEZ**  
Secretaría Ejecutiva del CONFIS

Revisó: Liliana María Rodríguez / Ángela Degiovanni Mejía  
Elaboró: Jorge E. Quintana  
15/10/2020

## BIBLIOGRAFÍA

- Barr, N. (2004). Higher education funding. *Oxford Review of Economic Policy*, 20(2), 264-283. doi: <https://doi.org/10.1093/oxrep/grh015>
- CESU. (2014). Consejo Nacional de Educación Superior. *Acuerdo por lo superior 2034: Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz*. Bogotá, Colombia. Obtenido de [https://www.dialogoeducacionsuperior.edu.co/1750/articles-321515\\_recurso\\_1.pdf](https://www.dialogoeducacionsuperior.edu.co/1750/articles-321515_recurso_1.pdf)
- DANE. (30 de septiembre de 2020). Principales indicadores del mercado laboral -Agosto 2020. Bogotá, Colombia. Obtenido de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol\\_empleo\\_jul\\_20.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_jul_20.pdf)
- DNP - UNIÓN TEMPORAL EDUCACIÓN 2015 (Centro Nacional de Consultoría, Centro de Estudios Sobre Desarrollo Económico CEDE, Universidad de los Andes). (2016). CONTRATO DE CONSULTORIA CELEBRADO ENTRE EL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN Y LA UNIÓN TEMPORAL EDUCACIÓN 2015. *Informe de resultado del levantamiento de línea de base, evaluación de impacto de corto plazo y tercera entrega de la documentación de las bases de datos*. Bogotá, Colombia. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/InformeFinalSerPiloPag a.pdf>
- Hacia un Estado Comunitario. (2003). *Plan Nacional de Desarrollo 2002 - 2004*. Bogotá, Colombia. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd.pdf>
- Icetex. (2010). *El ICETEX, eje de la transformación social del país*. Informe de Gestión 2003 - 2010, Bogotá. Obtenido de [https://portal.icetex.gov.co/Portal/docs/default-source/documentos-el-icetex/plan-estrategico/informes-de-gestion/informe\\_gestion\\_8.pdf](https://portal.icetex.gov.co/Portal/docs/default-source/documentos-el-icetex/plan-estrategico/informes-de-gestion/informe_gestion_8.pdf)
- IESALC-UNESCO. (13 de mayo de 2020). COVID-19 y educación superior: De los efectos inmediatos al día después. *Análisis de impactos, respuestas políticas y recomendaciones*. Obtenido de <http://www.iesalc.unesco.org/wp-content/uploads/2020/05/COVID-19-ES-130520.pdf>
- Ley 1002, 2. (30 de diciembre de 2005). Por la cual se transforma el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez, Icetex, en una entidad financiera de naturaleza especial y se dictan otras disposiciones.



- Bogotá, Colombia: Diario Oficial No. 46.137 de 30 de diciembre de 2005. Obtenido de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1002\\_2005.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1002_2005.html)
- Ley 30, 1. (28 de diciembre de 1992). Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior. Bogotá, Colombia: Diario Oficial No. 40.700 de 29 de diciembre de 1992. Obtenido de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0030\\_1992.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0030_1992.html)
- Ministerio de Educación Nacional. (2015). *Estrategias para la Permanencia en Educación Superior: Experiencias Significativas*. Bogotá, Colombia. Obtenido de [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356276\\_recurso.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356276_recurso.pdf)
- Ministerio de Educación Nacional. (2017). Plan Decenal de Educación 2016 - 2026. *El camino hacia la calidad y la equidad*(ISBN: 978-958-5443-46-4). Bogotá, Colombia. Obtenido de [http://www.plandecenal.edu.co/cms/images/PLAN%20NACIONAL%20DECENAL%20DE%20EDUCACION%20DA%20EDICION\\_271117.pdf](http://www.plandecenal.edu.co/cms/images/PLAN%20NACIONAL%20DECENAL%20DE%20EDUCACION%20DA%20EDICION_271117.pdf)
- Montes Gutiérrez, I. C., Almonacid Hurtado, P. M., Gómez Cardona, S., Zuluaga Díaz, F. I., & Tamayo Zea, E. (2010). *Análisis de la deserción estudiantil en los programas de pregrado de la Universidad EAFIT* (Vols. Documento 81-042010). (C. d. 1692-0694, Ed.) Medellín, Colombia: Universidad EAFIT .
- OCDE. (2012). *Evaluaciones de políticas nacionales de Educación*. doi:<http://dx.doi.org/10.1787/9789264180710-es>
- OECD. (2011). *Against the Odds: Disadvantaged Students Who Succeed in School*. doi:<https://doi.org/10.1787/9789264090873-en>
- Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018. (2015). *Todos por un nuevo País*. Bogotá, Colombia. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>
- Plan Nacional de Desarrollo, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. (2018). *Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022*. Bogotá, Colombia.
- Reyn, V. E., & Slegers, P. (2010). The effect of peer socioeconomic status on student achievement: A meta-analysis achievement: A meta-analysis. *Educational research review*, 5, 134-150. doi:<https://doi.org/10.1016/j.edurev.2010.02.001>
- Rezaval , J. (2008). Políticas de inclusión Políticas de inclusión Políticas de inclusión sociala la educación superior en Argentina, Chile y Perú. Buenos Aires, Argentina: FLACSO. Sede Académica Argentina. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10469/1225>