

**Centro de Pensamiento en Políticas  
Públicas de Educación Superior  
(C3PES)**

Escuela permanente de pensamiento universitario

**MODELO ALTERNATIVO PARA LA  
FINANCIACIÓN DE LA  
UNIVERSIDAD PÚBLICA EN  
COLOMBIA**

**Integrantes del Centro de Pensamiento  
Director**

**Andrés Felipe Mora Cortés**

**Investigadores**

**Carlos Miñana Blasco**

**Meybeth Alayón Velásquez**

**Andrés Santiago León Pineda**

**Dairo Rico Jiménez**

**Santiago Gómez Obando**

**Profesores e investigadores consultados para la propuesta**

**Álvaro Martín Moreno Rivas**

**Diego Alejandro Guevara Castañeda**

**Bogotá, Julio de 2020**





## Presentación

La crisis a la que asiste la educación superior en Colombia no es reciente. Tampoco son recientes los intentos gubernamentales por gestionarla recurriendo a procesos privatizadores y mercantilizadores. En el año 2011 el Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) presentó un proyecto de reforma a la educación superior que no fue consultado con la comunidad académica. Dicho proyecto pretendía incorporar el ánimo de lucro como mecanismo de autofinanciamiento de las universidades públicas y privadas, y ampliar el acceso a la educación superior por medio del crédito educativo y el subsidio a la demanda. Ante esta situación, se produjo una rearticulación del movimiento estudiantil alrededor de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil MANE.

En el año 2018, y ante la crítica situación presupuestal que enfrentaban las universidades públicas, se asiste a las movilizaciones de la Unión Nacional de Estudiantes de la Educación Superior UNEES, la Asociación Colombiana de Representantes Estudiantiles ACREES y la Federación Nacional de Representantes Estudiantiles FENARES. Estas organizaciones estudiantiles fueron apoyadas desde distintas asambleas estudiantiles y profesoraes, los sindicatos de profesores como ASPU y organizaciones como ASOPRUDE, la Mesa de Profesoras y Profesores de la Universidad Nacional de Colombia y el Espacio de Unidad por la Defensa de la Educación Superior. Los ciclos de movilización estudiantil y

profesoral y la demanda reiterada de resolución de los problemas presupuestales de la educación superior pública, muestran que el esquema de financiamiento imperante se ha agotado y que se requiere avanzar hacia un modelo alternativo que resuelva la crisis financiera del Sistema Universitario Estatal SUE, favoreciendo el cumplimiento pleno de las funciones misionales de las universidades públicas en el marco de los desafíos que impone la sociedad contemporánea.

Este documento presenta una propuesta de financiamiento del Sistema Universitario Estatal orientada a garantizar el derecho a la educación superior universitaria y el acceso al bien común del conocimiento. La propuesta toma como propósitos generales el contribuir a la superación de los procesos de exclusión y desigualdad que se presentan en el campo de la educación universitaria, asegurar el financiamiento de cada una de las funciones misionales de las universidades públicas, y constituir una base presupuestal suficiente para instaurar un modelo de asignación basado en principios de cooperación y cierre de brechas entre las universidades públicas del país.

La primera parte del documento analizará las tendencias y problemáticas del modelo de financiación de las universidades públicas del país. Se resaltarán las causas que explican su desfinanciamiento acumulado y las restricciones que se le

imponen al cumplimiento pleno de sus funciones misionales. También se mostrarán los efectos provocados en materia de exclusión y desigualdad, y las contradicciones que se observan si se tienen en cuenta las tendencias que se observan en los países que, como Colombia, pertenecen a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE.

La segunda sección del documento propone un modelo de financiación orientado a convertir la educación universitaria en un derecho y un bien común. Después de proponer un decálogo de principios para la construcción de un modelo alternativo de financiamiento, se mostrará la necesidad de implementar de manera inmediata un plan de actualización presupuestal que asegure recursos anuales equivalentes al 1% del PIB para el SUE durante los próximos 10 años. Con estos recursos se pretende superar el desfinanciamiento acumulado durante los últimos 27 años, instaurar la matrícula cero en las universidades públicas del país, aumentar la cobertura y constituir la base presupuestal necesaria para la puesta en marcha de una regla presupuestal comprometida con criterios de universalidad, calidad y bienestar.

La instauración del mencionado modelo precisa reformar los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992. En este sentido, el documento concluye ahondando en los argumentos que hacen deseable para el sistema educativo y para la sociedad colombiana la alternativa presentada, e incluye como anexo una propuesta de

reforma a los artículos de la mencionada ley.

Las movilizaciones estudiantiles y profesoras desplegadas durante el año 2018 llevaron a la suscripción de varios puntos de acuerdo con el gobierno nacional, entre los cuales se pueden destacar: 1) avanzar en una reforma integral del ICETEX, 2) modificar los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, 3) crear una mesa de diálogo para la construcción de acuerdos para la educación superior pública (que se instituyó con la expedición de la Resolución 019195 del 2018 por parte del Ministerio de Educación Nacional) y 5) aumentar los recursos de funcionamiento de la base presupuestal de las universidades públicas para el periodo 2019-2022.

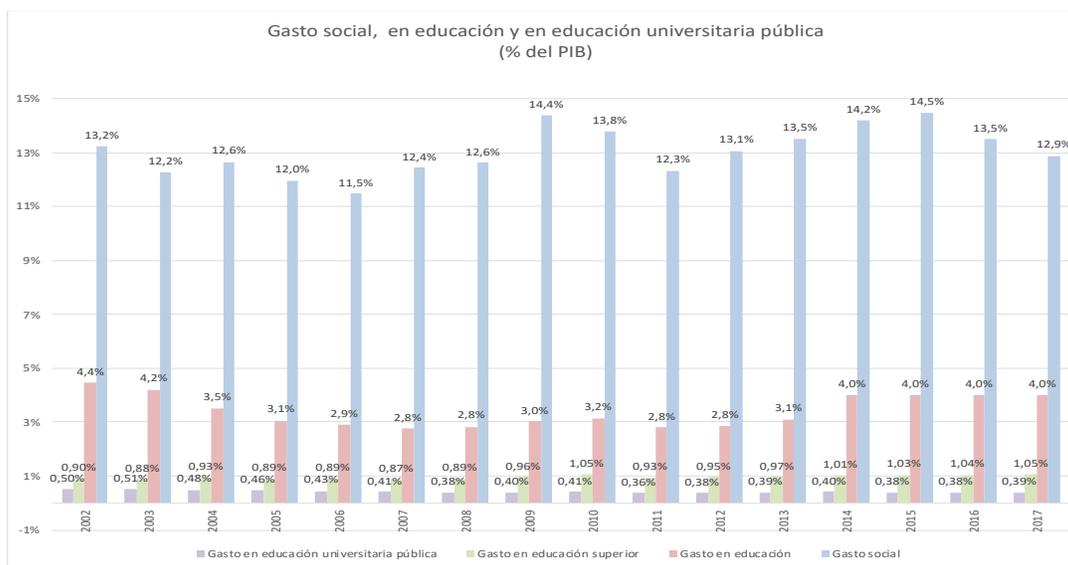
En este contexto, el documento elaborado por el Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior pretende realizar aportes orientados a enriquecer el debate por medio de un análisis del significado y efectos de los créditos educativos en el sistema, presentando para la discusión una propuesta de reforma a los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 y visualizando un modelo presupuestal que reconozca la financiación no como un fin en sí mismo, sino como un medio para alcanzar los propósitos definidos por el SUE en general, y por las distintas comunidades universitarias en particular.

## 1. Tendencias generales de la financiación de la educación universitaria pública en Colombia

Aunque en Colombia se observa un tímido aumento en el gasto público en educación superior, el volumen de los recursos que el Gobierno nacional ha transferido a las 32 universidades públicas del país, ha disminuido entre los años 2002 y 2017, pasando de representar el 0,5% del PIB en 2002 a ubicarse en 0,39% en 2017<sup>1</sup>. Esto en

un contexto en que el gasto en social fluctúa entre el 14% y el 12% del PIB y el gasto total en educación se recupera después de 2013 hasta alcanzar el 4% del PIB (Gráfica No. 1). Esta situación muestra la poca importancia que representa la educación universitaria pública en el gasto social del país y en el gasto total en educación. Además, pone en evidencia el bajo esfuerzo que se realiza en términos de la proporción de riqueza nacional que es canalizada hacia este sector.

Gráfica No. 1



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Ministerio de Educación Nacional. Cálculos propios.

La Ley 30 de 1992 fijó una regla de gasto en educación superior que obliga al gobierno a ajustar anualmente el presupuesto de acuerdo con la inflación observada. Sin embargo, los aportes del Gobierno nacional corregidos por la inflación han sido

asumidos como un máximo y no como la garantía de un aporte mínimo para asegurar la existencia y funcionamiento adecuado de las universidades estatales. En este sentido, los recursos que reciben las universidades en la actualidad son los mismos que

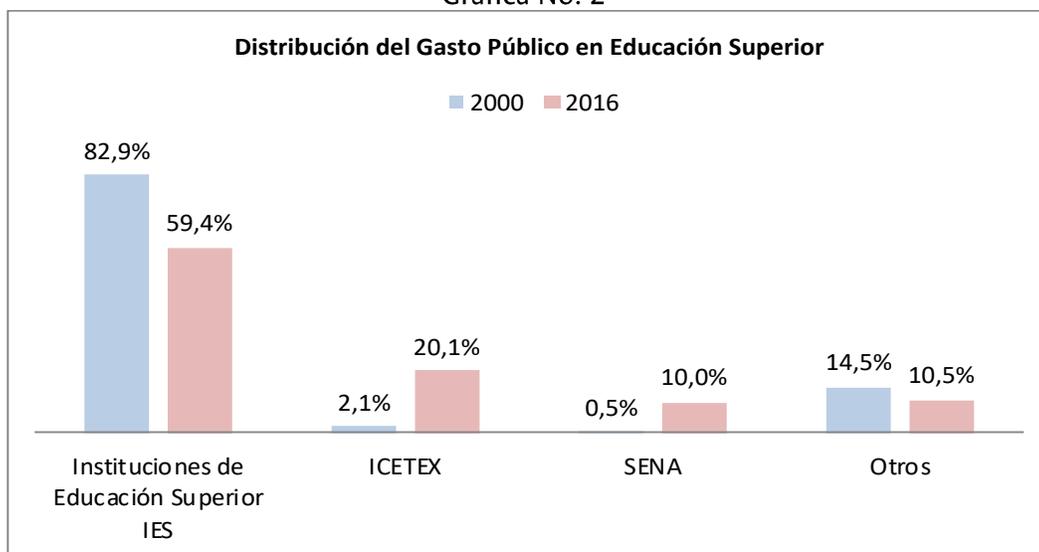
<sup>1</sup> En la actualidad se habla de 34 universidades públicas, incluyendo la Universidad Autónoma Indígena Intercultural UAIIN y la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano Unitrópico. Sin embargo, los datos presentados a lo largo del documento hacen referencia a las 32

universidades sobre las que el SUE ha realizado sus análisis presupuestales y sobre las que existen datos proporcionados por el Ministerio de Educación Nacional.

recibían hace 27 años, desconociendo sus transformaciones institucionales, el incremento de sus compromisos académicos, investigativos y de cobertura, sus necesidades en materia de renovación y sostenimiento de la infraestructura física y tecnológica, y las demandas salariales y laborales de sus docentes y cuadros administrativos. Por tal motivo, el conjunto de universidades públicas del país enfrenta un desfinanciamiento que supera los \$18 billones. La brecha entre los recursos ofrecidos por el Gobierno y las necesidades efectivas de gasto de las universidades ha redundado en el aumento en las matrículas, la venta de servicios educativos e investigativos, el congelamiento y precarización de su planta profesoral y administrativa y el recorte a los programas de bienestar universitario (Sistema Universitario Estatal, 2018).

La brecha creciente entre el aumento del gasto público en educación superior y la disminución del financiamiento de las universidades públicas es explicada por la manera como se ha distribuido el total del gasto público en educación superior. En efecto, el descenso en los recursos canalizados hacia la educación universitaria pública (de 23 puntos porcentuales), se corresponde con los incrementos observados en el gasto orientado a la promoción de las carreras técnicas y tecnológicas (10 puntos), y en el mayor dinamismo de los créditos educativos administrados por el ICETEX (que aumentaron en 18 puntos porcentuales) (Gráfica No. 2).

Gráfica No. 2

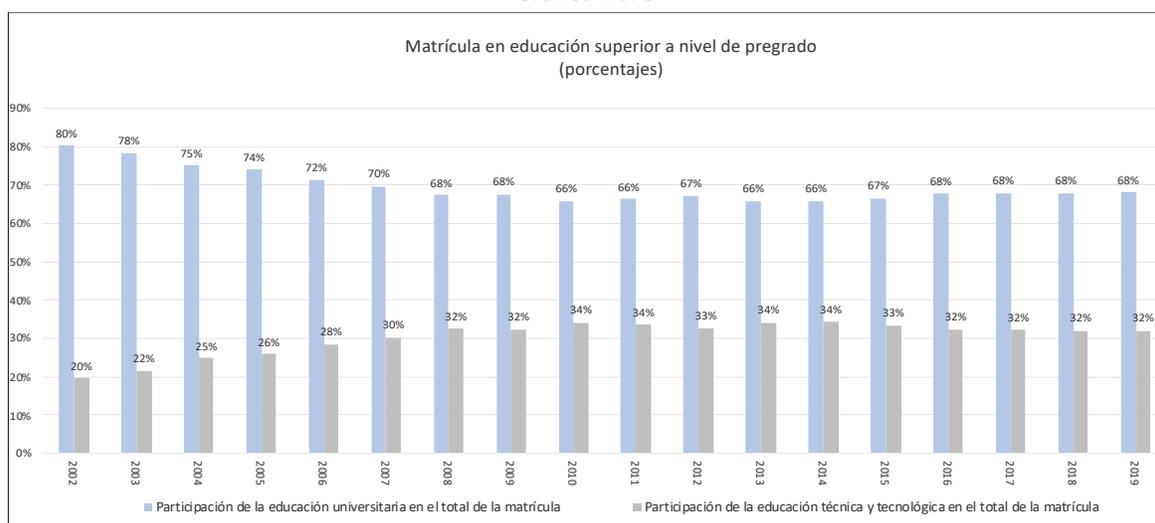


Fuente: Martínez, Pertuz y Ramírez (2016).

Este es el resultado del interés gubernamental de impulsar la educación para el trabajo como medio para masificar la educación superior a bajo costo, y de su apuesta por garantizar la sostenibilidad presupuestal del sistema mediante la expansión y consolidación del crédito educativo y el subsidio a la demanda como dispositivo fundamental de financiamiento. Se espera que, en 2034, el 65% de los estudiantes que ingresen a la educación superior lo hagan en carreras técnicas y tecnológicas. Actualmente lo hace el 32%; en 2002 lo hacía el 20% (Gráfica No. 3). También que, para esa misma fecha, al menos el 49% de los estudiantes que ingresen a pregrado y posgrado lo hagan

aprovechando distintas modalidades de crédito educativo (en 2014 lo hacía el 13% del total) (Mora y Múnera, 2015; Consejo Nacional de Educación Superior, 2014). Con esto se profundizará la tendencia observada desde 2000, pues para ese momento, el 5,3% de las personas matriculadas en Instituciones de Educación Superior lo hacía por medio de créditos del ICETEX; en 2015 este porcentaje ascendía al 20,8%. Así mismo, se tiene que mientras en el 2000 menos de 38.000 estudiantes recibían apoyo financiero del ICETEX, en 2015 esta cifra superaba los 635.000. El 78% de estos créditos financiaba estudios universitarios (Salazar, Mesa y Correa, 2016).

Gráfica No. 3



Fuente: Ministerio de Educación Nacional. Elaboración propia.

*La estrategia gubernamental consiste entonces en profundizar un modelo comprometido con la financiación pública de la educación para el trabajo, y con la profundización del crédito*

*educativo y el subsidio a la demanda (o la parafiscalidad, como se verá más adelante) para la educación universitaria<sup>2</sup>.*

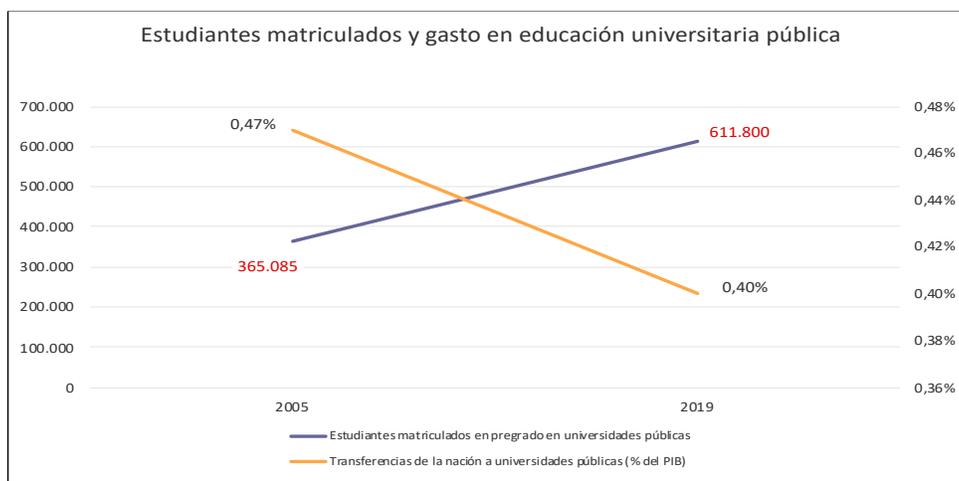
<sup>2</sup> Es importante resaltar que son precisamente los sectores más vulnerables de la sociedad los que tienen que endeudarse para acceder a la educación

superior en Colombia, debido a su imposibilidad de acceder a la educación universitaria pública. Esto por cuanto el ICETEX tiene como objetivo impulsar el

No obstante, la reducción de los recursos destinados al financiamiento de la educación universitaria pública no ha significado una interrupción o una caída en el aumento de estudiantes matriculados. Como lo muestra la Gráfica No. 4, la matrícula ha aumentado sostenidamente

en las universidades públicas, pasando de cubrir algo más de 365.000 estudiantes en 2005 a casi 612.000 en 2019. Es decir, mientras los recursos transferidos como porcentaje del PIB han disminuido, el número de estudiantes matriculados se ha incrementado en 67%.

Gráfica No. 4



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Ministerio de Educación. Cálculos propios.

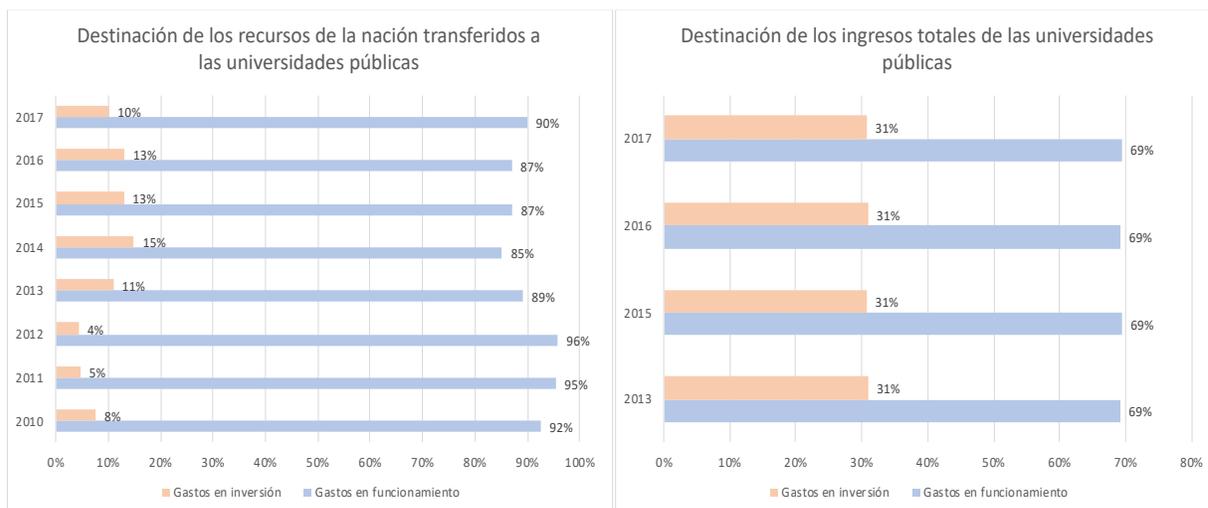
La insuficiencia de los recursos asignados, en especial de los dirigidos a inversión, explica los rezagos existentes en materia de infraestructura física y tecnológica, planta profesoral y administrativa, bienestar universitario, investigación y diálogo con la sociedad y los territorios (Gráfica No. 5). En este contexto, y con un presupuesto que no aumenta de manera estructural desde 1993, las 32 universidades públicas deben financiar con recursos propios entre el 45% y el 50% de sus actividades (Gráfica No. 6). Como se mencionó, durante los últimos 27 años han acumulado un desfinanciamiento de \$18 billones si quisieran adaptarse a los imperativos de cobertura, calidad, investigación e impacto social y territorial que exige el mundo contemporáneo. De esta forma se ven afectas negativamente todas las funciones misionales de la universidad<sup>3</sup>.

“fomento social” de la educación superior concentrándose en la población con bajos recursos y mérito académico. De ahí que una parte importante de los beneficiarios del ICETEX provengan de dichos sectores vulnerables: indígenas (14.087 beneficiados), afros (18.861), víctimas (5.056) y estudiantes de bajos recursos económicos (45.564). A ellos hay que agregar un número no determinado de estudiantes provenientes de clases medias

fragilizadas que no pueden acceder a la educación universitaria de calidad con recursos propios.

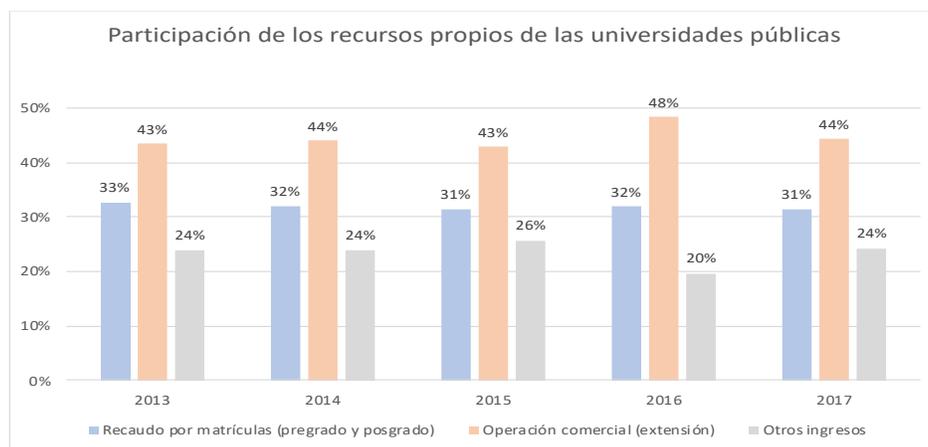
<sup>3</sup> De acuerdo con el Sistema Universitario Estatal (2018), las universidades públicas del país requieren este monto de recursos para continuar avanzando en la consecución de logros en materia de ampliación de cobertura, nivel de formación de los docentes, fortalecimiento de la misión investigativa, crecimiento de la infraestructura física y tecnológica, e internacionalización y movilidad académica. Según

Gráfica No. 5



Fuente: Ministerio de Educación Nacional - Sistema Universitario Estatal. Elaboración propia.

Gráfica No. 6



Fuente: Sistema Universitario Estatal. Elaboración propia.

Sin embargo, a pesar de la fuerte restricción presupuestal que enfrentan, las universidades públicas no han dejado de crecer. Como ya se ha dicho, el número de estudiantes matriculados en pregrado ha pasado de 365.085 en el año 2005 a 611.800 en 2019. Téngase en cuenta, además, que el número de estudiantes

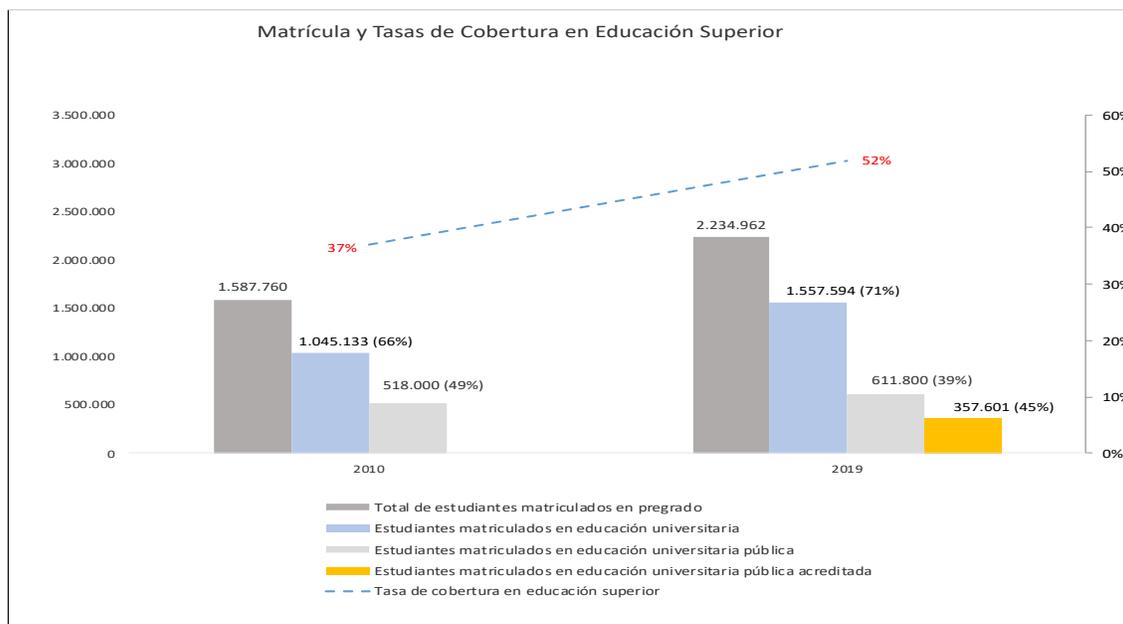
matriculados en pregrado era de 159.218 en 1993 (cuando comenzó la vigencia de la Ley 30 de 1992). Actualmente, las universidades públicas participan del 39% del total de la matrícula universitaria del país, y cobijan al 45% de las y los jóvenes que asisten a universidades acreditadas de alta calidad (más de 357.000 estudiantes).

esta misma entidad, el total del presupuesto ejecutado por las 32 universidades públicas en la vigencia 2017 fue de \$7,56 billones, incluyendo gastos de funcionamiento e inversión. De este monto, \$3,8 billones provenían de transferencias de la nación.

Esto en un contexto en el que, sin embargo, que las universidades públicas hayan perdido participación en el total de la

educación universitaria del país (Gráfica No. 7).

Gráfica No. 7

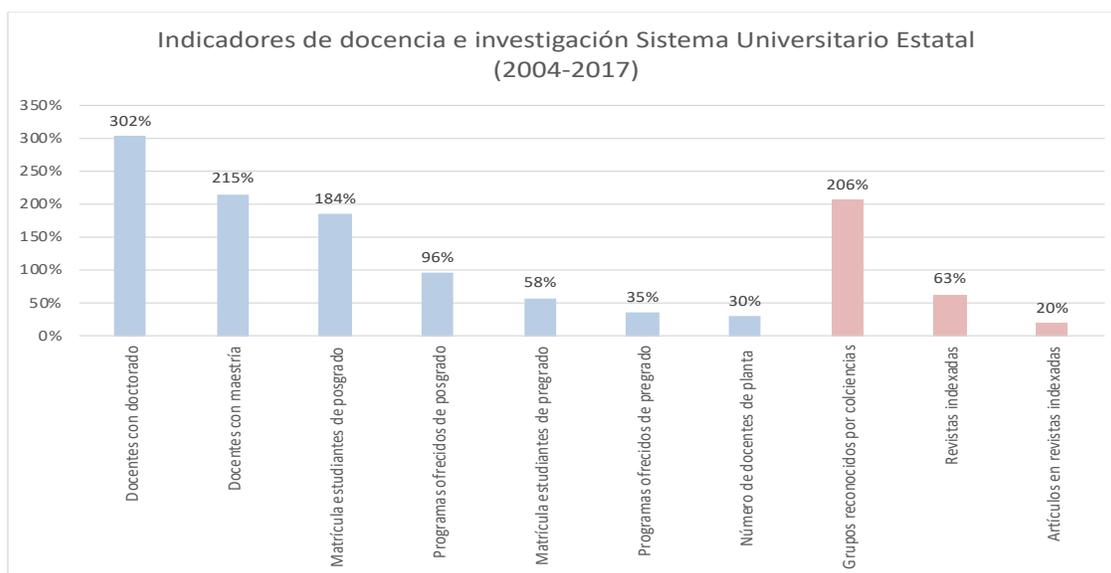


Fuente: Ministerio de Educación Nacional. Elaboración propia.

Adicionalmente, como lo muestra la Gráfica No. 8, las universidades públicas del país han consolidado variaciones positivas en distintos indicadores de docencia e investigación en el periodo 2004-2017. Esta es una muestra de la eficiencia con la que, en términos generales son empleados los recursos. Lo cual desestima los

supuestos riesgos de ineficiencia que caracterizarían a las instituciones estatales de educación superior y que justificaría el traslado de los recursos públicos hacia universidades privadas por medio de créditos condonables o modelos de financiamiento contingente al ingreso (González, 2018).

Gráfica No. 8



Fuente: Sistema Universitario Estatal. Elaboración propia.

En todo caso, el gobierno ha mostrado un interés explícito en trasladar los recursos públicos hacia universidades privadas impulsando un triple proceso: la expansión y el impulso al crédito educativo como alternativa de ingreso a la educación superior, la masificación de la formación para el trabajo y la elitización del acceso a los estudios universitarios. En efecto, el programa “Ser Pilo Paga”, ha profundizado los dispositivos de crédito educativo y subsidio a la demanda, llevando a una canalización desproporcionada de los recursos públicos hacia las universidades privadas (el 94% de los dineros del programa). Este proceso se ha caracterizado también por una evidente concentración de los recursos en algunas universidades privadas acreditadas: el 43% de los recursos de “Ser Pilo Paga” (alrededor de \$152.000 millones) han ido a parar a cuatro de las 27 instituciones que se han beneficiado del programa. A estas cuatro universidades

también ha ingresado el 37% de los estudiantes que han elegido una universidad privada (Mora y Múnera, 2019).

Aunque los motivos por los cuales los estudiantes escogen las universidades privadas acreditadas no son claros y deben ser explorados, desde el punto de vista del rendimiento y logro educativo de los estudiantes, esta elección no es la más apropiada, pues tal y como lo concluye el estudio realizado por Guarín y coautores (2016), son las universidades públicas acreditadas las que mayor valor agregado ofrecen a los estudiantes en términos de logro educativo. De acuerdo con estos autores, si se comprende el logro educativo como el progreso que experimentan los estudiantes entre el examen de ingreso a la universidad (pruebas Saber 11) y los resultados de las pruebas estandarizadas que se aplican antes de terminar sus estudios universitarios (pruebas Saber Pro),

se encuentra que las universidades públicas acreditadas mejoran los resultados de los estudiantes en 11 de los 12 programas analizados (exceptuando administración de empresas, este hallazgo es consistente en las carreras de ingeniería civil, electrónica, industrial, mecánica y de sistemas, en educación, contaduría, odontología, derecho, medicina y economía). En el caso de las universidades privadas acreditadas, las variaciones en el valor agregado ofrecido son negativas o no significativas en esas mismas carreras. Por lo tanto, la canalización de recursos públicos hacia universidades privadas va en contravía de las conclusiones del mencionado estudio:

“La enorme superioridad agregada de las universidades públicas con respecto a las privadas, sugiere la necesidad de (...) que, al menos en el corto plazo, sería rentable expandir la provisión pública de algunos programas académicos que, en la educación pública, añaden mayor valor agregado que las alternativas ofrecidas por las universidades privadas (Guarín y coautores, 2016: 37).

Existen también dudas sobre los impactos que los programas de subsidio a la demanda y crédito educativo en materia de eficiencia e igualdad. Por ejemplo, “Ser Pilo Paga” dice conciliar objetivos de cobertura e igualdad, al ofrecer un crédito 100% condonable para que estudiantes de escasos recursos económicos con un rendimiento sobresaliente en las pruebas Saber 11 accedan a IES acreditadas en alta calidad. La inversión total del programa en sus cuatro años asciende, para beneficiar a

40.000 estudiantes, a 0.41 puntos del PIB. Es decir, casi el mismo monto que se ha destinado anualmente (y de manera descendiente) a las 32 universidades públicas del país para garantizarle la educación universitaria a cerca de 611.800 jóvenes.

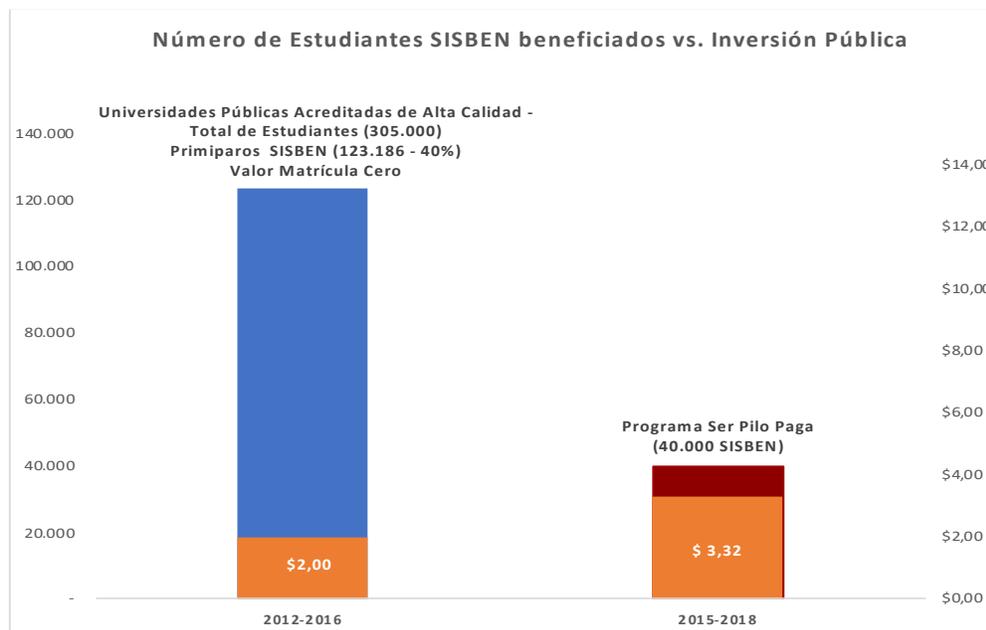
Si se tiene en cuenta estas cifras, puede demostrarse que el objetivo del programa SPP podría haberse alcanzado de manera más eficiente y con mayores efectos positivos, si el Gobierno nacional se hubiera comprometido a garantizar la matrícula cero en las doce universidades públicas acreditadas de alta calidad con las que para ese momento contaba el país. Tal y como lo muestra la Gráfica No. 9, el programa SPP beneficia a un total de 40.000 estudiantes de escasos recursos con una inversión total de \$3,3 billones en sus cuatro años de implementación. En contraste, el monto de la inversión que se hubiese requerido para garantizar la matrícula cero en las 12 universidades públicas acreditadas del país, hubiese ascendido a \$2 billones de pesos, beneficiando a un total de 305.000 estudiantes matriculados entre 2012 y 2016, de los cuales 123.186 son de escasos recursos. Es decir, con un 40% menos de inversión, se hubiese financiado el triple de los estudiantes de escasos recursos y más de 181.814 estudiantes provenientes de otros segmentos socioeconómicos de la sociedad.

De hecho, según información ofrecida por el Ministerio de Educación Nacional, el valor de la matrícula cero en las 32 universidades públicas del país, que beneficiaría a cerca de

581.000 estudiantes matriculados, equivaldría a \$1 billón en 2016. Es decir, el

mismo costo anual que en la actualidad tiene el programa SPP.

Gráfica No. 9



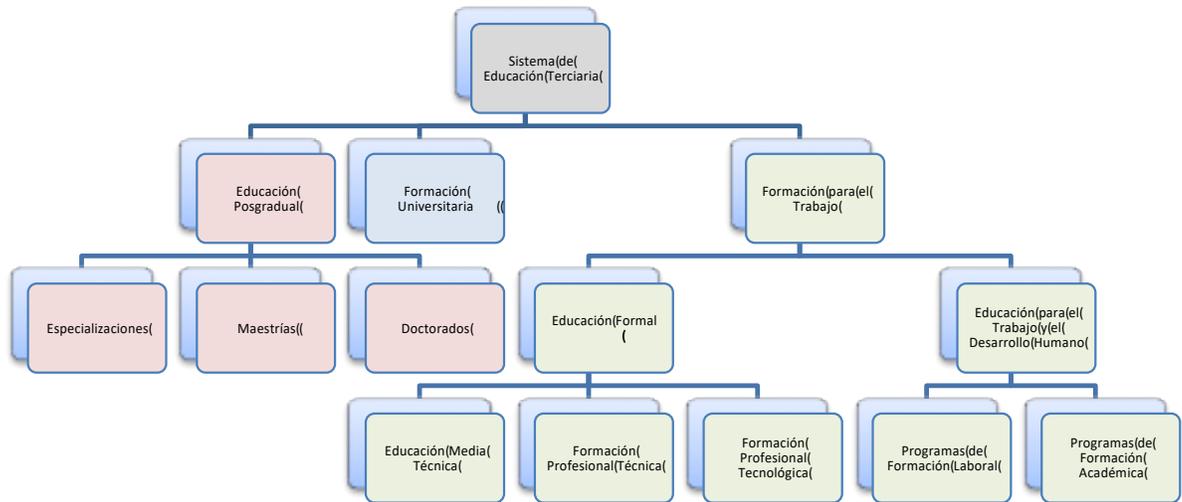
Fuente: elaboración propia con base en información del CONPES 3914 de 2018, el Ministerio de Educación Nacional y el Sistema para la Prevención y Análisis de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior-SPADIES.

De otra parte, programas meritocráticos de crédito educativo terminan por consolidar un sistema de educación superior piramidal en el que los sectores más vulnerables de la sociedad deben endeudarse para garantizar su derecho a la educación. Estos programas deben analizarse atendiendo a los objetivos que se han formulado en términos de la edificación del un Sistema Nacional de Educación Terciaria SNET y la promoción de las carreras técnicas y tecnológicas. La expansión de la educación superior en Colombia se ha correspondido con la

estructuración de un sistema de educación terciaria jerárquico, compuesto por al menos seis segmentos. Uno de ellos corresponde a la formación universitaria, que da paso a estudios de posgrado relativos a especializaciones, maestrías y doctorados. El otro, define distintos tipos de educación, entre los que se encuentran la formación media, técnica y tecnológica formal y los programas de formación laboral y académica para el trabajo y el desarrollo humano (Ilustración No. 1).

## Ilustración No. 1

### Sistema de Educación Terciaria en Colombia



Fuente: elaboración propia con base en CESU (2014) y Saavedra y Medina (2012).

Para el gobierno nacional esta tendencia debe profundizarse hasta lograr que en el año 2034 el 65% del total de la matrícula corresponda a carreras técnicas y tecnológicas y el 35% a estudios universitarios. Así, en el marco del SNET se plantea un marchitamiento de la participación de estudios universitarios en el total de la matrícula, lo cual implica la consolidación de lógicas más estrictas de selectividad para quienes aspiran acceder a dicho tipo de educación. Progresivamente, solo “los pilos” podrán acceder a la cima de una pirámide que se amplía en su base (con la promoción de las carreras técnicas y tecnológicas de baja inversión) y se reduce en su cúspide (con la entronización de la idea del mérito individual como discurso

que legitima y naturaliza el acceso jerarquizado de los jóvenes al SNET). Si se toma como referente el discurso de la igualdad de oportunidades y la movilidad social, la acción del Estado se reduce a diversificar la cima de la pirámide de la educación superior facilitando el acceso de los “pobres más pilos” a los estudios universitarios, y dejando los segmentos de “educación para el trabajo” para los “menos pilos”<sup>4</sup>.

En el marco del sistema piramidal que se instaura, la mayor parte de estudiantes desaventajados socioeconómicamente será llamada a ocupar los segmentos de educación técnica y tecnológica, pues mientras que en el estrato socioeconómico

<sup>4</sup> Distintos estudios muestran cómo, en el marco de una mayor competencia individual por ingresar a las universidades acreditadas de alta calidad, el programa “Ser Pilo Paga” ha diversificado el tipo de jóvenes que ingresan a los estudios universitarios,

haciendo más exigente el ingreso y extendiendo ideales de meritocracia entre los estudiantes. Al respecto ver: Rodríguez, Londoño y Sánchez (2017) y Londoño (2016).

1 el 55% ingresa a la educación universitaria y el 38% lo hace a carreras técnicas y tecnológicas, en el estrato 6 estas cifras rondan el 80% y el 18%, respectivamente (Mora, 2018). Los demás jóvenes “pobres”, tendrán que competir y apelar a sus méritos y talentos individuales para acceder a una educación universitaria cada vez más selectiva. Estos últimos lograrán diversificar la élite que ocupa a la cima de la pirámide. Entretanto, la estructura jerarquizada de la educación superior se reproducirá, proyectando las desigualdades hacia el mercado laboral y el sistema de protección social<sup>5</sup>.

A estas tendencias hay que agregar que dentro de los programas académicos ofrecidos en el sistema de educación superior el 63% pertenecen a las áreas de las denominadas “ciencias blandas” (educación, salud, artes, etc.) y el 37% restante a las “ciencias duras” (matemáticas, ingenierías, ciencias, etc.). En este contexto, la mayor participación de las mujeres en las “ciencias blandas” implica menores posibilidades de inserción laboral y menores salarios, ya que estos campos profesionales reciben un menor reconocimiento económico y social en el país (Caro, 2018). Como lo ha mostrado Velasco (2016), estas desigualdades se agravan si se tiene en cuenta que esta división sexual de las carreras universitarias se reproduce en el caso de las mujeres que

han accedido a la educación universitaria mediante mecanismos de crédito educativo y subsidio a la demanda.

Pero el problema de las desigualdades que se reproducen bajo los esquemas de endeudamiento por mérito educativo se extiende también a las brechas regionales que hoy caracterizan al país en materia de pobreza y acceso a la educación superior. Mora y Múnera (2019) han mostrado que los beneficiarios del programa SPP se concentran en los departamentos que tienen las tasas de coberturas en educación superior más altas y descuida a los que tienen las tasas de coberturas más bajas. También, que beneficia a los jóvenes de los departamentos menos pobres dejando por fuera a las y los jóvenes provenientes de los departamentos más pobres del país.

En definitiva, los mecanismos de financiamiento de la educación superior universitaria que han sido impulsados por el gobierno, basados en instrumentos de focalización, crédito educativo y subsidio a la demanda han servido para consolidar la edificación de un sistema segmentado y jerárquico que proyecta las desigualdades educativas hacia el mercado laboral y el sistema de protección social, que somete a una feroz competencia individual a los jóvenes menos favorecidos de la sociedad, que reproduce la división sexual de las carreras universitarias y que agrava las

---

<sup>5</sup> En Colombia una persona con título universitario puede devengar un salario 1,8 veces mayor que un técnico laboral y 1,5 veces mayor que el de un técnico profesional o tecnólogo. Asimismo, la probabilidad de ubicarse en la informalidad laboral

y de carecer de seguridad social es mayor para quienes han culminado una carrera técnica (30%), que para aquellos que finalizan una carrera tecnológica o universitaria (20%) (Mora, 2014).

brechas regionales en materia de acceso a la educación superior.

Entretanto, las clases medias del país también se han visto afectadas negativamente por estos programas, pues debido a los incrementos experimentados por las matrículas en las universidades privadas acreditadas, y a causa de los incentivos que los programas de subsidio a la demanda pueden generar para que esta tendencia alcista se agudice, las familias pertenecientes a las clases medias enfrentarán costos educativos cada vez más altos y prohibitivos. Esto en un contexto en el que no son tan pobres para acceder a los programas focalizados, pero tampoco son tan adineradas para financiar el valor de las matrículas en una universidad privada de calidad (Mora y Múnera, 2019; Cocoma, 2017).

Todas estas tendencias son contrarias a lo que se observa en los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El ingreso de Colombia a este organismo supone la definición de parámetros y horizontes de

política que lleven a la convergencia del país con respecto a las economías capitalistas más industrializadas. Sin embargo, independientemente de que se considere esta posibilidad como positiva para el país, la perspectiva general de reforma a la educación superior en Colombia, tanto como los dispositivos de financiación previstos por el Gobierno, resultan ser contradictorios con las prácticas de la OCDE.

En primera instancia, y contrario a los propósitos definidos en materia de expansión de educación para el trabajo y contracción de la matrícula universitaria, es claro que en ningún país de la OCDE las carreras de formación para el trabajo tienen mayor participación que los estudios profesionales. Tal y como lo muestra la Gráfica No. 10, en la OCDE la mayor parte de la población ha accedido a educación terciaria Tipo A, y el porcentaje de personas que accede a Educación Terciaria Tipo B no alcanza, al 10%<sup>6</sup>. Pero las contradicciones van más allá de la estructura del sistema de educación superior. También se hacen evidentes cuando se observa el esfuerzo

---

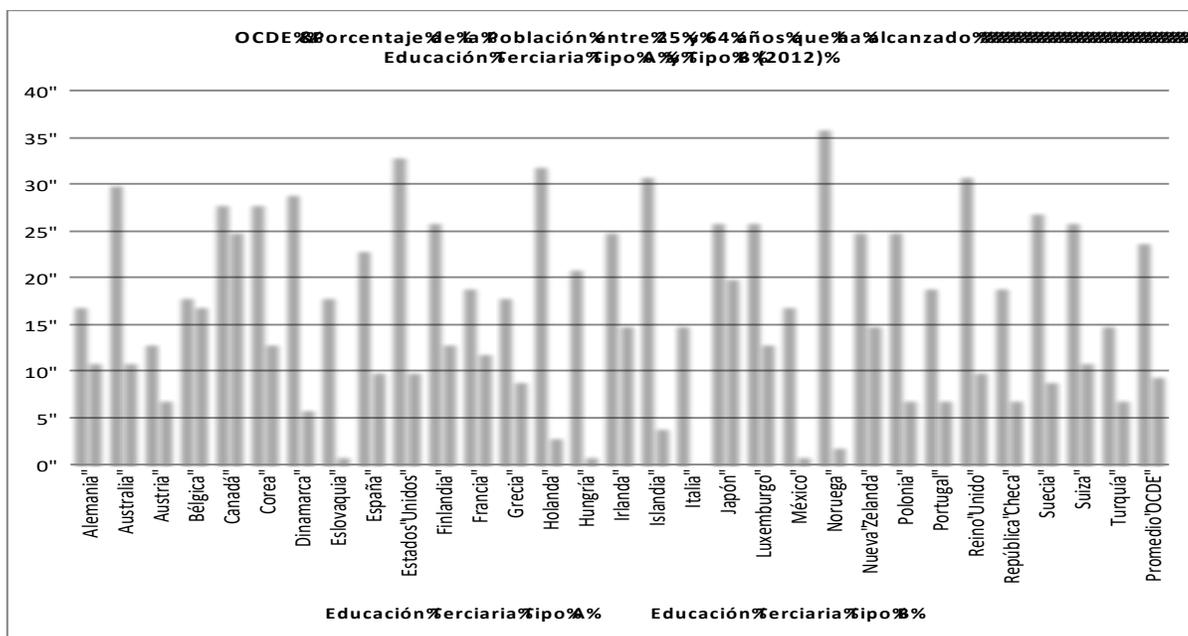
<sup>6</sup> “En los países de la OCDE la Educación Terciaria Tipo A es la que prepara a los estudiantes para la investigación y para profesiones que exigen un nivel elevado de competencia. La de Tipo B enseña competencias propias de un oficio que permite a los estudiantes entrar directamente a la vida laboral. La Educación Terciaria Tipo A se caracteriza por ofrecer “programas sustentados en contenidos teóricos profundos, diseñados para proveer cualificaciones suficientes para ingresar a programas de investigación avanzados (PhD) y labores profesionales que requieren altas habilidades, como medicina, odontología y arquitectura. La duración de estos programas es como mínimo de tres años a tiempo completo, aunque usualmente alcanzan

cuatro o más años. Estos programas no son ofrecidos exclusivamente por las universidades, y no todos los programas ofrecidos por las universidades reúnen los requisitos para ser clasificados como educación terciaria tipo A (...) [Por su parte, los programas de Educación Terciaria tipo B] son comúnmente más cortos que los programas de Educación Terciaria Tipo A y se concentran en la provisión de habilidades prácticas, técnicas u ocupacionales requeridas para ingresar al mercado laboral; aunque en ciertos casos, pueden ser ofrecidos algunos fundamentos teóricos. El tiempo mínimo de estos programas es generalmente de dos años a tiempo completo” (OCDE, 2014: 23).

presupuestal de los países de la OCDE y la importancia que sigue manteniendo el gasto público en la provisión de educación superior. Tal y como lo muestran las Gráficas 11 y 12, los gobiernos de los países

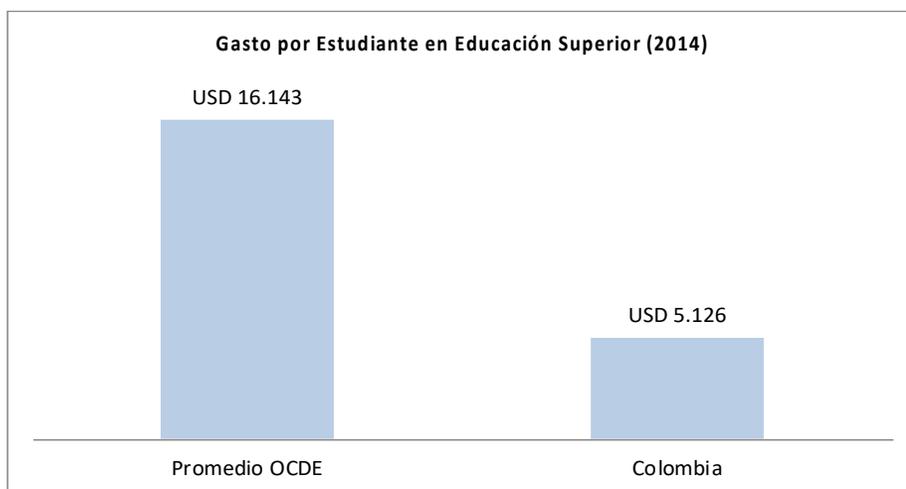
pertenecientes a la OCDE gastan, en promedio, tres veces más por estudiante que en Colombia, y no recargan el gasto educativo en los hogares.

Gráfica No. 10



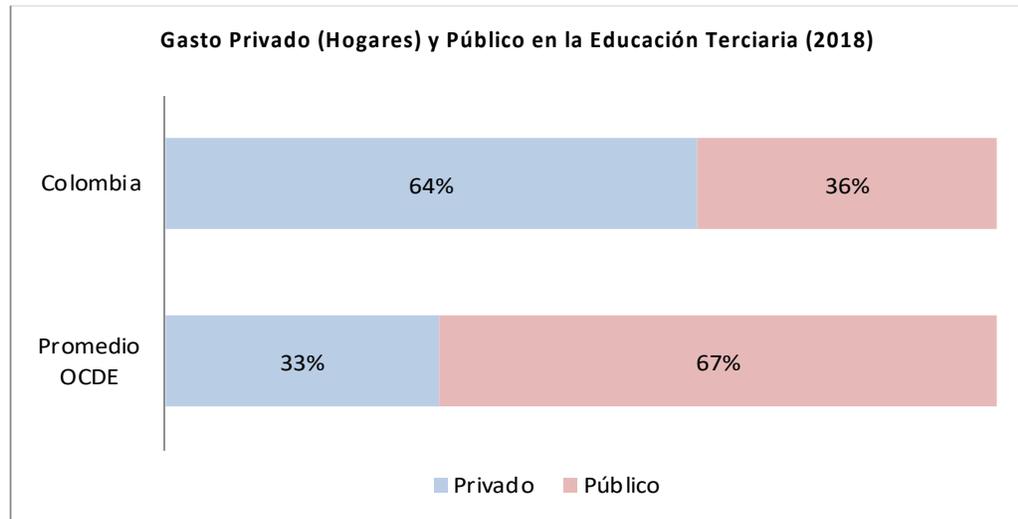
Fuente: Mora (2018).

Gráfica No. 11



Fuente: OCDE. Education at a Glance 2017.

Gráfica No. 12



Fuente: González (2018).

Si Colombia quisiera acercarse a los parámetros observados en la OCDE se debería, entonces, disminuir la participación del crédito educativo en el total de la financiación de la educación superior, se tendrían que estimular los estudios universitarios y de investigación, y se debería triplicar el gasto por estudiante. Todos estos aspectos resultan contradictorios con los fundamentos y efectos de los programas de crédito educativo focalizado, así como con los propósitos que han orientado la edificación y consolidación de un Sistema Nacional de Educación Terciaria en Colombia (Mora, 2014).

De hecho, la privatización de la educación universitaria se apuntala con la introducción de la Ley 1911 de 2018 que crea el Sistema de Financiación Contingente al Ingreso con el propósito de aumentar la cobertura en las universidades privadas del país, conectar el pago de los créditos educativos con las realidades del mercado laboral y fortalecer y diversificar las finanzas de las universidades públicas por medio de la devolución de la totalidad del costo de los estudios por parte de sus egresados<sup>7</sup>. Esto en un contexto en el que se mantiene el programa “Generación E”, que ha sustituido el programa “Ser Pilo Paga” sin desaparecerlo, generando una mayor competencia entre las universidades públicas del país para acceder a los recursos

<sup>7</sup> Este sistema fija un modelo de subsidio a la demanda en el que los estudiantes deberán reintegrar los créditos recibidos después de graduarse ajustando las cuotas a las situaciones laborales y de variación en los ingresos en la vida profesional. De acuerdo con sus defensores, esta medida constituye una alternativa para equiparar la

calidad de las universidades públicas y privadas, aumentar la competencia entre las instituciones para captar estudiantes, ofrecerles a los jóvenes una verdadera “libertad para elegir” sus estudios universitarios y evitar la ineficiencia de “modelos burocráticos”. Al respecto ver González (2018).

públicos y sin representar ningún avance en la solución del desfinanciamiento acumulado durante 27 años en el Sistema Universitario Estatal (Mora, 2018).

## **2. Una propuesta de financiamiento para convertir la educación superior universitaria en un derecho y un bien común**

Colombia asiste a la configuración de un sistema de educación superior masificado (que aumenta las tasas de cobertura en educación terciaria) y elitizado (que reduce el número de estudiantes que accede a la educación universitaria de calidad). Legitimado por los discursos del mérito individual y la igualdad de oportunidades, dicho sistema se estructura sobre un modelo de financiamiento que se propone diversificar los segmentos elitistas del sistema, sin comprometerse con la reducción de la desigualdad ni con la garantía plena del derecho a la educación superior de calidad. En este contexto, el ideal meritocrático sustituye el concepto de la educación como un bien que se debe garantizar de manera igualitaria a toda persona simplemente por el hecho de ser humano. Se expanden programas de dudosa eficiencia y de bajo impacto que privatizan y desfinancian la educación superior pública, reproduciendo las desigualdades de clase, género y origen regional de las personas, intensificando la competencia entre los estudiantes de escasos recursos y haciendo más prohibitivo el acceso a la educación universitaria de las clases medias.

En definitiva, se niega la posibilidad de reconocer la educación superior como un derecho y bien común que debe garantizarse apelando a principios de *universalidad* (por el hecho de ser humano), *incondicionalidad* (sin más condiciones que culminar la educación media) e *individualidad* (para cada joven, sin que se dependa de la situación económica de sus familias). Desafortunadamente, son estos principios que hoy se niegan, los que deberían tomarse como referente para edificar un sistema de educación superior más justo, democratizado y garante de los derechos.

A continuación, se presenta una propuesta de financiación que permita que la educación universitaria se convierta en un derecho y un bien común de las y los jóvenes del país. Tomando como referente el panorama analizado en la primera sección del documento, se propondrá, en primera instancia, un decálogo de principios que podría servir de sustento para un modelo alternativo de financiación de la universidad pública en Colombia. Seguidamente, será presentada la base formal del modelo para, en tercer lugar, mostrar los efectos que produciría la propuesta realizada en materia de cobertura, recursos transferidos a las universidades públicas y ajustes en sus recursos propios.

La propuesta consiste en implementar un plan de actualización presupuestal que asegure recursos anuales equivalentes al 1% del PIB durante los próximos 10 años para el SUE. Con estos recursos se pretende

superar el desfinanciamiento acumulado durante los últimos 27 años, instaurar la matrícula cero en las universidades públicas del país, aumentar la cobertura y constituir la base presupuestal necesaria para la puesta en marcha de una regla presupuestal comprometida con criterios de universalidad, calidad y bienestar. La instauración del mencionado modelo precisa reformar los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992. Se concluye ahondando en los argumentos que hacen deseable para el sistema educativo y para la sociedad colombiana. Como anexo se realiza una propuesta de reforma a los artículos de la mencionada ley para brindar soporte jurídico a la propuesta planteada.

### **2.1. Decálogo para un modelo alternativo de financiación de la universidad pública en Colombia**

A partir del diagnóstico presentado en la primera parte del documento, un modelo alternativo de financiación para la universidad pública en Colombia podría fundamentarse en los siguientes objetivos e instrumentos:

#### *Objetivos:*

1. Establecer un esquema de financiamiento que garantice el acceso gratuito y universal a la educación superior y al bien común del conocimiento, renunciando a principios de focalización o acceso restringido basados en criterios meritocráticos y en la capacidad de

pago de los estudiantes y sus familias.

2. Comprometer una mayor parte de la riqueza nacional para financiar la construcción de un modelo educativo consistente con la superación de las formas de exclusión y desigualdad que caracterizan los procesos de acceso, permanencia y logro educativo en la educación superior en Colombia.
3. Promover un modelo de financiamiento que trascienda las metas asociadas a los aumentos de cobertura, y que asegure el cumplimiento adecuado de todas las funciones misionales de la universidad pública; es decir: docencia, investigación y diálogo con la sociedad y los territorios.
4. Incrementar la participación de los segmentos orientados a la investigación en el total de la matrícula en educación superior, revirtiendo el fortalecimiento observado en los segmentos de formación para el trabajo y abriendo posibilidades de integración estratégica de las universidades públicas del país con el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación.
5. Diseñar un modelo de repartición presupuestal al interior del SUE que renuncie a la competencia entre instituciones de educación superior por captar recursos, que estimule la

creación de vínculos de cooperación interinstitucional orientados a generar impactos a nivel nacional y territorial, que se ajuste a la complejidad de las universidades y a los planes de mejoramiento definidos por las comunidades universitarias, y que promueva la equidad territorial.

incorpore ajustes anuales para el presupuesto del SUE acorde con las metas que se establezcan en materia de universalización, bienestar y cumplimiento de las funciones misionales, y que evite que el presupuesto asignado para cada año dependa de la discrecionalidad, interpretaciones o voluntad de los gobiernos de turno.

*Instrumentos:*

6. Fortalecer el financiamiento a la oferta sobre los mecanismos de financiamiento a la demanda como fórmula para resolver el desfinanciamiento acumulado de las universidades públicas, garantizar el presupuesto adecuado para el desarrollo de sus funciones misionales y contrarrestar los procesos de privatización y mercantilización del derecho a la educación superior universitaria.
7. Garantizar el financiamiento de la educación superior pública por medio de impuestos del presupuesto nacional y aquellos que puedan ser recogidos por los entes territoriales, renunciando a mecanismos privados de financiación como el crédito educativo y los modelos de parafiscalidad del tipo Financiamiento Contingente al Ingreso.
8. Definir una regla de financiamiento legalmente establecida que

9. Asegurar la capacidad adquisitiva de los presupuestos ajustándolos anualmente no con el Índice de Precios al Consumidor, sino con el Índice de Costos de la Educación Superior Pública calculado por el Departamento Nacional de Estadística y concertado con el Sistema Universitario Estatal. Este índice debe ser revisado periódicamente para incorporar los incrementos en la complejidad de las universidades públicas del país.
10. Incorporar en la regla de financiamiento un componente contra cíclico que asegure los recursos necesarios para fortalecer los programas de bienestar para la comunidad universitaria en situaciones de crisis económica y social, y que en periodos de auge proporcione mayores recursos a las universidades públicas para enfrentar los desafíos emergentes en el cumplimiento de sus funciones misionales y en la interacción con otros sistemas

educativos y de ciencia, tecnología e innovación.

Este decálogo ha sido el fundamento de la alternativa de financiación que se presenta a continuación. Esta propuesta incluye dos momentos: en el mediano plazo instituir una regla presupuestal garante del avance progresivo hacia la universalidad en condiciones de calidad y bienestar. Y en el corto plazo, implementar un plan de actualización presupuestal que asegure recursos anuales equivalentes al 1% del PIB durante los próximos 10 años para el SUE. Estos recursos constituirán la base presupuestal para la puesta en marcha de la regla presupuestal propuesta.

## **2.2. Modelo para la financiación de la universidad pública: una regla presupuestal comprometida con la universalidad, la calidad y el bienestar**

En Colombia, las personas más jóvenes y sin discapacidad permanente, que no pertenecen a ninguna minoría étnica, con un nivel socioeconómico superior, provenientes de entornos regionales más ricos y educados bajo las coordenadas de la cultura y el conocimiento occidental, poseen una mayor probabilidad de ingreso, permanencia y logro educativo en la educación superior. Las demás, se ven excluidas del sistema o son sometidas a un proceso de inclusión piramidal, reproductor de brechas y privilegios sociales<sup>8</sup>. Esto en un

---

<sup>8</sup> Algunos datos: 1. En Colombia el nivel educativo máximo y el tipo de educación recibida por parte de la población está fuertemente correlacionado con su estrato socioeconómico, pues mientras el 89% de las personas de estrato 1 y 2 reportan un nivel educativo máximo de bachillerato, el 62% de las personas de estratos 5 y 6 dicen tener un nivel educativo máximo universitario. De otra parte, los jóvenes pertenecientes al quintil 5 de la población (los más ricos) gozan de niveles de cobertura diez veces más altos que los pertenecientes al quintil 1 (los más pobres). 2. Aunque las mujeres reportan una tasa de cobertura similar a la de los hombres en educación superior, y a pesar de que las tasas de deserción que las afectan son menores, las relaciones de género desfavorables continúan reproduciéndose al interior del sistema de educación superior (en términos de su ingreso a carreras “tradicionalmente femeninas”), y en los estudios posgraduales. En efecto, las mujeres representan el 45% de los egresados de maestría y tan solo una tercera parte de quienes culminan un doctorado. 3. En el caso de la pertenencia étnica, tan sólo 7,4% de los adultos indígenas asisten a una institución de educación superior, mientras que para los afrocolombianos la razón es de uno por cada cinco. Por su parte, 35% de los jóvenes sin pertenencia étnica asisten a un programa de educación superior.

4. Esta situación resulta ser peor si se tiene en cuenta que el conjunto de jóvenes que no pueden continuar su formación académica en educación superior ni ingresar al mercado laboral (jóvenes “nini”, que ni estudian ni trabajan) es mucho mayor en las poblaciones afrodescendientes e indígenas. En efecto, la población afrocolombiana nacional cuenta con un 30% de sus jóvenes que no se dedican a trabajar, a buscar trabajo o a estudiar, mientras la cifra para los pueblos indígenas se eleva a 42%. En contraste, la población autodefinida sin pertenencia étnica, cuenta con un 23% de su población joven en inactividad. En este punto inciden también las brechas espaciales que separan las zonas rurales de las urbanas, pues al observar únicamente la zona rural, el indicador “nini” se eleva a 46% para los indígenas, 42% para los afrocolombianos y 40% para los restantes, aunque se debe resaltar que tres cuartas partes de la población joven indígena y una cuarta parte de los afrocolombianos se encuentran en estas zonas, contra una quinta parte para el resto no étnico. 5. Para la población que reporta tener algún tipo de discapacidad permanente, únicamente el 2.3% tiene algún nivel en educación superior, ya sea técnica, tecnológica o profesional; solamente el 1% ha culminado sus estudios superiores y tan solo el 0,1% ha cursado posgrados. Al respecto ver: Mora (2016).

contexto en el que las universidades públicas del país acumulan un desfinanciamiento histórico de \$18 billones que afecta de manera negativa el cumplimiento de sus funciones misionales y que las ha obligado a incrementar sus recursos propios por medio del incremento de las matrículas y de la venta de servicios comerciales y de extensión ¿Qué hacer para transformar esta situación?

Desde el punto de vista de la política fiscal, las reglas de presupuesto o gasto público son instrumentos capaces de comprometer a las autoridades públicas con niveles específicos de gasto en concordancia con un conjunto de objetivos preestablecidos. Con ello se pretende reducir la discrecionalidad para el manejo del gasto e imponer objetivos de largo plazo no susceptibles de ser modificados por cambios gubernamentales. En Colombia, la formulación de reglas presupuestales no es una novedad. Desde la promulgación misma de la Constitución Política de 1991 (con la definición del régimen de transferencias a los gobiernos subnacionales) el país ha diseñado e implementado reglas presupuestales de carácter cuantitativo, cualitativo o procedimental orientadas a conducir el manejo de las finanzas públicas nacionales y territoriales. En 2011, también se fijó una regla fiscal orientada a comprometer al Gobierno con el honramiento de su deuda pública y a garantizar la mejora en las valoraciones crediticias realizadas por agencias calificadoras de riesgo.

Es por ello que, en contravía de la extensión del crédito educativo focalizado, y con el propósito de garantizar la progresividad y sostenibilidad del derecho a la educación superior y el acceso al bien común del conocimiento, se propone una regla presupuestal cuantitativa que reemplace la regla fijada por la Ley 30 de 1992 y que comprometa a las autoridades gubernamentales con la garantía del acceso progresivo gratuito, universal, con bienestar y en condiciones de calidad. Con este arreglo institucional se elimina la creciente discrecionalidad del gobierno para fijar el presupuesto destinado al financiamiento de la educación y se establece un compromiso que lleve al máximo la voluntad gubernamental de garantizar plenamente el derecho a la educación.

La regla presupuestal que se propone es la siguiente:

$$B_t = B^* + \alpha P_{t-1} + |\beta Y_{t-1}|$$

Donde,

- $B_t$ : es el nivel de inversión del gobierno nacional en educación universitaria pública para el año  $t$ .
- $B^*$ : es el nivel de inversión que garantiza de manera progresiva el acceso gratuito y universal a la educación universitaria pública.
- $P_{t-1}$ : es la variación en los precios de los bienes y servicios que componen una canasta normativa de la educación universitaria pública de calidad en el año anterior.

- $Y_{t-1}$ : es el valor absoluto de la brecha del producto en la economía colombiana en el año anterior (que se introduce en tanto las situaciones de auge o de crisis económica deben representar mayores niveles de inversión en educación superior, sea para consolidarla en momentos de auge o para fortalecer los programas de bienestar en situaciones de crisis).

De esta forma, la regla presupuestal establece el nivel de inversión que debe asegurar el gobierno nacional en cada momento del tiempo para garantizar la universalidad en el derecho, ajustado a la variación de los precios de la canasta de bienes y servicios que componen el derecho y al ciclo económico. Este último componente resulta importante en tanto las variaciones del ciclo económico representarían mayores posibilidades de inversión en condiciones de auge o mayores necesidades de inversión en situaciones de crisis. En efecto, en condiciones de auge se incrementaría la inversión para fortalecer, por ejemplo, las actividades propias del quehacer educativo, fortalecer sus vínculos con el sistema de ciencia, tecnología e innovación o responder a otras exigencias históricas como la construcción de paz, la educación universitaria de personas reincorporadas o víctimas de la violencia. Asimismo, en situaciones de crisis el gasto

aumentaría debido a que las presiones sobre los presupuestos destinados al bienestar de la comunidad académica se incrementan cuando la economía exhibe un mal comportamiento o un dinamismo mediocre (piénsese, por ejemplo, en los efectos causados por la pandemia del Covid-19). En este caso, el tercer componente de la regla tendría un comportamiento contra cíclico. Se corrige así una de las características propias del presupuesto público neoliberal: su tendencia a reducirse en condiciones de crisis<sup>9</sup>.

Con la regla presupuestal propuesta se espera que desde el Estado se garantice la progresividad y sostenibilidad en el acceso universal, incondicional e individual. Esto en un contexto en que se asegura el poder adquisitivo de las inversiones y la posibilidad de fortalecer el sistema en situaciones de auge económico o incrementar el bienestar en condiciones de crisis. Con la propuesta presentada se busca responder a los principios enunciados en el decálogo, pues además de apostarle a la edificación de modelos universalistas y de subsidio a la oferta que desarrollen las tres funciones misionales de la universidad, se espera que el esquema sea financiado con impuestos progresivos.

---

<sup>9</sup> De acuerdo con datos ofrecidos por el SUE, las universidades públicas han visto reducidos sus recursos propios por concepto de matrículas y ventas de servicios: ambos rubros se han reducido en 51% en el mes de marzo y en 66% en el mes de abril del presente año. A ello hay que agregar el incremento de los costos asociados a la mejora de la infraestructura en TIC, el bienestar universitario, la

formación docente para la virtualización y a la aplicación de protocolos de bioseguridad. La solución de esta problemática requiere de un mayor financiamiento por parte del Estado. Esto para evitar, además, el aumento de la deserción y la caída de la tasa de matrícula de las y los estudiantes que desean iniciar sus estudios universitarios.

Con ello, más que asumir el tema presupuestario y financiero como una restricción implacable contra el ejercicio de los derechos, se advierte que los presupuestos públicos y el volumen y orientaciones del gasto social son el resultado de los compromisos del Estado con la protección, respeto y protección de los derechos económicos sociales y culturales, lo cual implica que los presupuestos destinados a la educación no pueden estar sometidos a la voluntad ni a la discrecionalidad gubernamental.

La regla fiscal para la educación universitaria pública demuestra la posibilidad de emprender caminos alternativos a los principios dominantes de política social, educativa y presupuestaria, en una perspectiva capaz de superar la lógica meritocrática que se impone y comprometida con la defensa de la educación superior como un derecho y un bien común al cual se debe acceder en igualdad de posiciones simplemente por el hecho de ser humanos.

Sin embargo, se requiere que esta regla sea aplicada después de un proceso de saneamiento del desfinanciamiento estructural que caracteriza al SUE. Esto implica establecer de manera inmediata un plan de actualización presupuestal que asegure recursos anuales equivalentes al 1% del PIB durante los próximos 10 años. Con estos recursos se pretende superar el desfinanciamiento acumulado durante los últimos 27 años, instaurar la matrícula cero en las universidades públicas del país, aumentar la cobertura y constituir la base

presupuestal para la puesta en marcha de regla presupuestal estudiada. A continuación, se presenta un esquema formal de dicho plan de actualización presupuestal.

### 2.2.1. Esquema conceptual del plan de actualización presupuestal de corto plazo

El objetivo del presente acápite es determinar el flujo de recursos del presupuesto del Gobierno Nacional Central (financiamiento por lado de la oferta) que se debe transferir directamente al SUE con el fin de saldar el pasivo acumulado a partir de la expedición de la Ley 30 de educación superior y garantizar la sostenibilidad financiera del sistema para los próximos 10 años. El horizonte del ejercicio es 2020-2030. El fundamento de las proyecciones y la estimación del monto de recursos que garantizan el pago del desfinanciamiento acumulado y la sostenibilidad financiera del sistema es la conocida identidad presupuestal inter temporal (Blanchard, 1990).

La ecuación dinámica (ecuación diferencial) que describe las trayectorias temporales del sistema es la siguiente:

$$\dot{D} = PG + iD - PT_M - PT_P - PT_E \quad (1)$$

Donde,  $D$  es el Desfinanciamiento acumulado,  $G$  es el gasto total misional del sistema (docencia, investigación y extensión),  $PT_M$  son los ingresos por matrículas,  $PT_P$  son los recursos que

transfiere la Nación al sistema,  $PT_E$  son los recursos de extensión no solidaria o venta de servicios del sistema. Todas las variables están medidas en unidades nominales, es decir, en pesos corrientes.  $PT$  son los ingresos totales del sistema y  $P$  es el nivel de precios. Si normalizamos la ecuación (1) por  $PT$ , es decir, dividimos todos los términos por los ingresos totales del sistema tenemos:

$$\frac{\dot{D}}{PT} = g + id - t_M - t_P - t_E \quad (2)$$

Las letras en minúsculas corresponden a las razones de los diferentes rubros de la ecuación (1) y los ingresos totales del

Sistema. Por ejemplo,  $g = \frac{G}{T}$ ,  $d = \frac{D}{PT}$ ,  $t_M = \frac{T_M}{T}$ ,  $t_P = \frac{T_P}{T}$  y  $t_E = \frac{T_E}{T}$ . Sabiendo

que  $d = \frac{D}{PT}$ , podemos derivar dicha expresión con respecto al tiempo a ambos lados de la igualdad. Después de unos sencillos pasos de algebra, llegamos a lo siguiente:

$$\frac{\dot{D}}{PT} = \dot{d} + d(\pi + \theta) \quad (3)$$

Donde,  $\pi$  es la tasa de inflación y  $\theta$  es la tasa de crecimiento de los ingresos reales del sistema. Reemplazando (3) en (2), llegamos a la restricción presupuestal inter temporal del sistema expresada en términos de sus ingresos totales. Es la expresión

equivalente de la ecuación (1) pero en proporciones.

$$\dot{d} = g + (r - \theta)d - t_M - t_P - t_E \quad (4)$$

Donde,  $r$  es la tasa de interés real ( $i - \pi$ ). En el presente ejercicio se asume que el costo financiero del desfinanciamiento para el sistema es la tasa de interés del mercado financiero. Se podría también utilizar la tasa de descuento social como una buena variable proxy para el costo de oportunidad del desfinanciamiento acumulado. Como lo manifiesta Blanchard (1990), el sistema cumple con la condición de sostenibilidad si y solo si el desfinanciamiento no explota, es decir, crece a tasa menores que la tasa de interés real neta de la tasa de crecimiento de los ingresos. Dicha condición se obtiene integrando la ecuación (4) descontando con un factor exponencial. Tenemos:

$$\int_0^{\infty} (\dot{d} - (r - \theta)d) e^{-(r-\theta)s} ds = \int_0^{\infty} (g - t_M - t_P - t_E) e^{-(r-\theta)s} ds \quad (5)$$

La expresión del lado izquierdo de la ecuación se puede escribir de la siguiente manera:

$$\int_0^{\infty} \frac{\partial (d e^{-(r-\theta)s})}{\partial s} ds = \int_0^{\infty} (g - t_M - t_P - t_E) e^{-(r-\theta)s} ds \quad (6)$$

Utilizando la condición de transversalidad, que establece que cuando  $s \rightarrow \infty$ , el valor descontado de la deuda -

desfinanciamiento- en el infinito es igual a cero, tenemos lo siguiente:

$$-d_0 = \int_0^{\infty} (g - t_M - t_P - t_E) e^{-(r-\theta)s} ds \quad (7)$$

Suponiendo trayectoria dadas para  $g, t_M, t_E$ , es posible preguntar cuál es el valor de  $t_P$  que garantiza que se cumpla la condición de sostenibilidad. Reordenando términos e integrando, se llega a la siguiente expresión:

$$t_P^* = (r - \theta) \left[ d_0 + \int_0^{\infty} (g - t_M - t_E) e^{-(r-\theta)s} ds \right] \quad (8)$$

Como lo manifiesta Blanchard (1990), el problema con la ecuación (8) es que para determinar el flujo de recursos presupuestales anuales que la nación debe transferir al SUE para cumplir con la sostenibilidad inter temporal se requieren proyecciones de orden infinito de las variables de interés. Por ello, Blanchard (1990), sugiere determinar el flujo de recursos que el gobierno debe transferir anualmente, teniendo como horizonte un número finito de “n” años. La transferencia de recursos del presupuesto nacional como proporción de los ingresos totales del sistema que hacen sostenible financieramente el patrón de gastos netos debe garantizar que en los “n” años del horizonte de planeación el saldo del desfinanciamiento se mantenga igual a la inicial o se reduzca a una proporción determinada. Para el ejercicio que se

desarrolla a continuación, se asume que el valor de la deuda en “n” años adelante debe ser igual a la mitad de la deuda inicial, esto es:  $d_n = 0.5d_0$ . Tomando en cuenta estas dos condiciones, se integra nuevamente la ecuación (5), siguiendo los mismos procedimientos anteriores, llegamos al indicador buscado:

$$t_P^n = (r - \theta) \left[ \frac{d_0(1 - 0.5e^{-(r-\theta)n})}{1 - e^{-(r-\theta)n}} + (1 - e^{-(r-\theta)n})^{-1} \int_0^n (g - t_M - t_E) e^{-(r-\theta)s} ds \right] \quad (9)$$

Si se asume que  $r, \theta$  y  $n$  son pequeños, el indicador de recursos presupuestales sostenibles se puede simplificar a lo siguiente:

$$t_P^n = (r - \theta) \left[ \frac{d_0(1 - 0.5e^{-(r-\theta)n})}{1 - e^{-(r-\theta)n}} \right] + \text{el}$$

promedio de  $(g - t_M - t_E)$  de los próximos “n” años. (10)

Finalmente, para hacer más claro y comprensible el indicador, se puede expresar los flujos anuales requeridos de transferencias directas del presupuesto nacional como % del PIB. Una vez calculado  $t_P^n$ , es posible obtener el indicador con relación al PIB de la manera siguiente:

$$\frac{T_P^n}{PIB} = \frac{t_P^n * PT}{PIB} \quad (11)$$

Tomando como base los datos sobre desfinanciamiento estructural (\$18 billones), el monto anual de las transferencias realizadas por el gobierno

nacional al SUE (periodo 2005-2019), los ingresos propios de las universidades públicas por concepto de matrículas (2010-2019) y venta de servicios de extensión (2010-2015), el flujo de recursos presupuestales anuales que la nación debe transferir al SUE para cumplir con la sostenibilidad inter temporal equivale al 1% del PIB anual para el periodo 2020-2030<sup>10</sup>. Este monto garantizaría superar el desfinanciamiento acumulado durante los últimos 27 años, instaurar la matrícula cero en las universidades públicas del país, aumentar la cobertura y constituir la base presupuestal para la puesta en marcha de regla presupuestal propuesta al comienzo del acápite.

### **2.2.2. Efectos esperados del plan de actualización presupuestal para el Sistema Universitario Estatal (2020-2030)**

El plan de actualización presupuestal equivalente al 1% del PIB anual para el periodo 2020-2030<sup>11</sup> permitirá saltar la deuda histórica que el gobierno nacional tiene con el SUE. Para el año 2021, el valor de los recursos transferidos desde el gobierno nacional a las universidades públicas sería de alrededor \$10 billones. Téngase en cuenta que el valor transferido en 2019 asciende a aproximadamente \$3,9 billones, y que el valor de los compromisos presupuestales adquiridos por el gobierno en el marco de las movilizaciones estudiantiles y profesoras en 2018 asciende a \$5,85 billones para el periodo 2019-2022<sup>12</sup>. Para el año 2030 se espera que las transferencias a las universidades públicas del país asciendan a casi \$17 billones de 2019 (Gráfica No. 20).

---

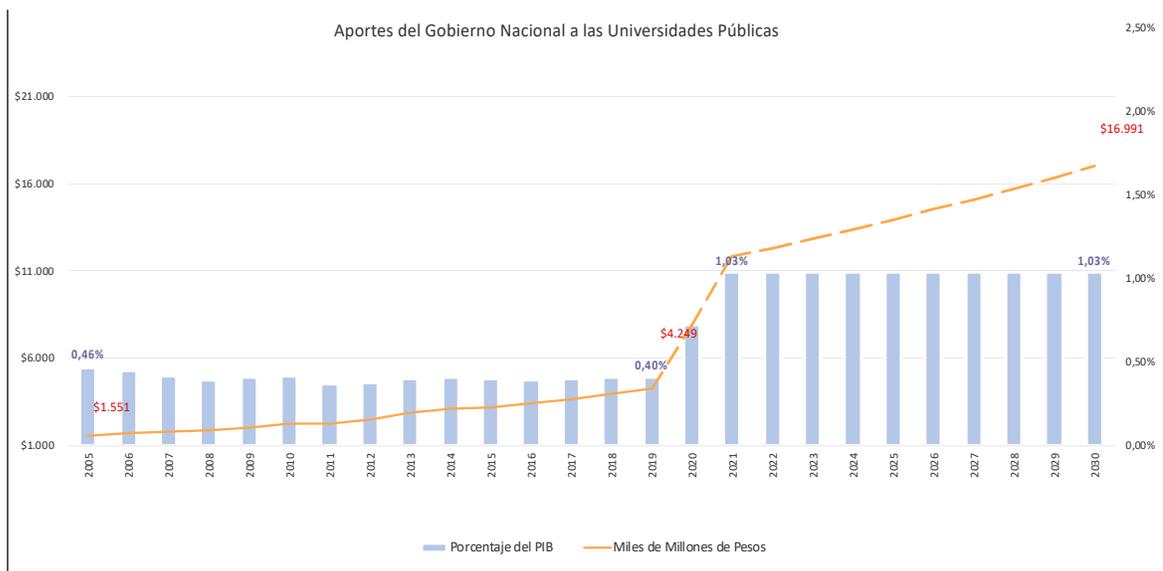
<sup>10</sup> La insuficiencia -y contradicción- de los datos impide tener series totalmente actualizadas. Los datos fueron tomados de la página web del Banco de la República (DTF, inflación, PIB para el periodo 2010-2019), del DANE (Índice de Costos de la Educación Superior Pública periodo 2014-2019) y de los documentos producidos por el Sistema Universitario Estatal (2018) y el Ministerio de Educación Nacional (2019; 2016).

<sup>11</sup> Las proyecciones de crecimiento del PIB en el periodo 2020-2030 fueron tomadas del Marco

Fiscal de Mediano Plazo. Al respecto ver: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019). Las proyecciones de la población en edad de estudiar educación superior (17-21 años) fueron suministradas por el DANE.

<sup>12</sup> La fórmula acordada en la negociación es para los años 2019 (IPC +3,5%), 2020 (IPC +4,0%), 2021 (IPC +4,5%), 2022 (IPC +4,65%). Es decir, un crecimiento real de los aportes de un 16,65%. Al respecto ver: Jiménez y Mora (2019).

Gráfica No. 20

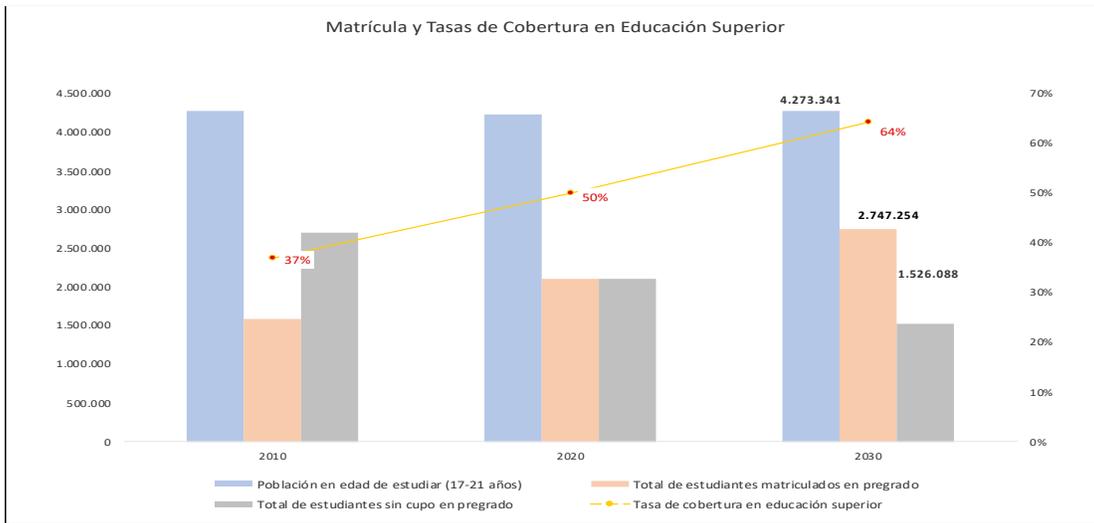


Fuente: elaboración y cálculos propios.

Además de cubrir el desfinanciamiento acumulado, invertir el equivalente al 1% del PIB durante el periodo 2020-2030 permitirá la creación de 461.000 cupos en las universidades públicas del país. Asumiendo que los cupos creados en los segmentos de formación para el trabajo permanecen constantes, la tasa de cobertura en educación superior alcanzaría el 64%, cubriendo a 2.747.254 estudiantes (Gráfica No. 21). Esto llevaría a que la educación universitaria aumente su participación en el total de la matrícula de

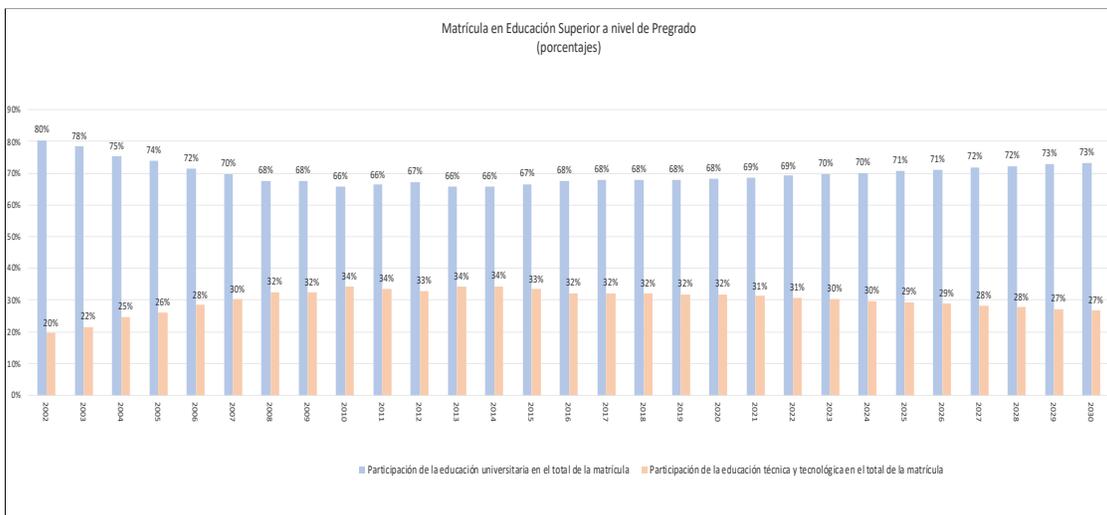
la educación superior en cinco puntos, pasando del 68% en 2020 al 73% en 2030 (Gráfica No. 22). Además, se posibilitaría el ingreso a las universidades públicas del país a más de un millón de jóvenes. Todo ello en un contexto en el que se rompería con la tendencia perversa que se observa hasta el año 2020, según la cual, el aumento en la cantidad de cupos creados se corresponde con una disminución de las transferencias de la nación a las universidades públicas (Gráfica No. 23).

Gráfica No. 21



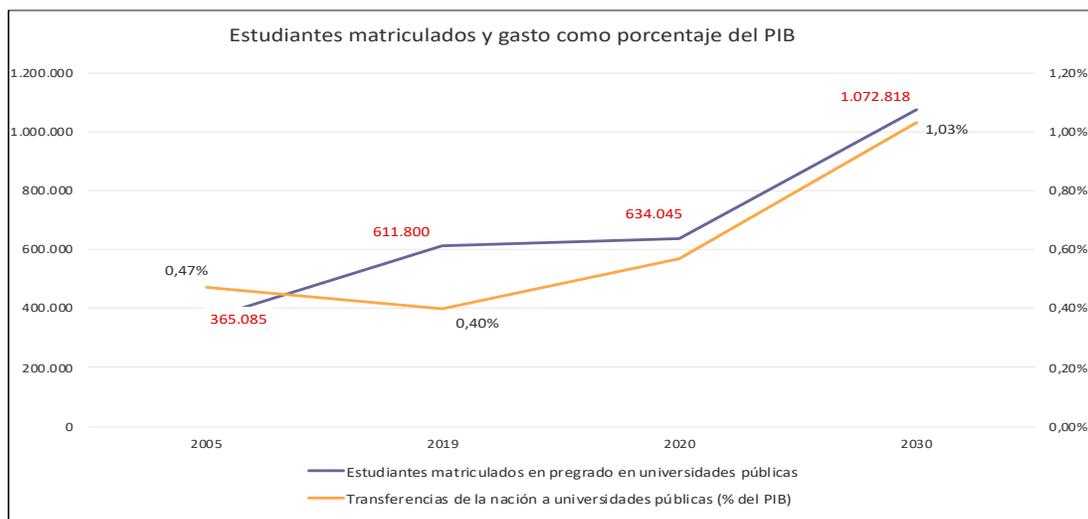
Fuente: elaboración y cálculos propios.

Gráfica No. 22



Fuente: elaboración y cálculos propios.

Gráfica No. 23

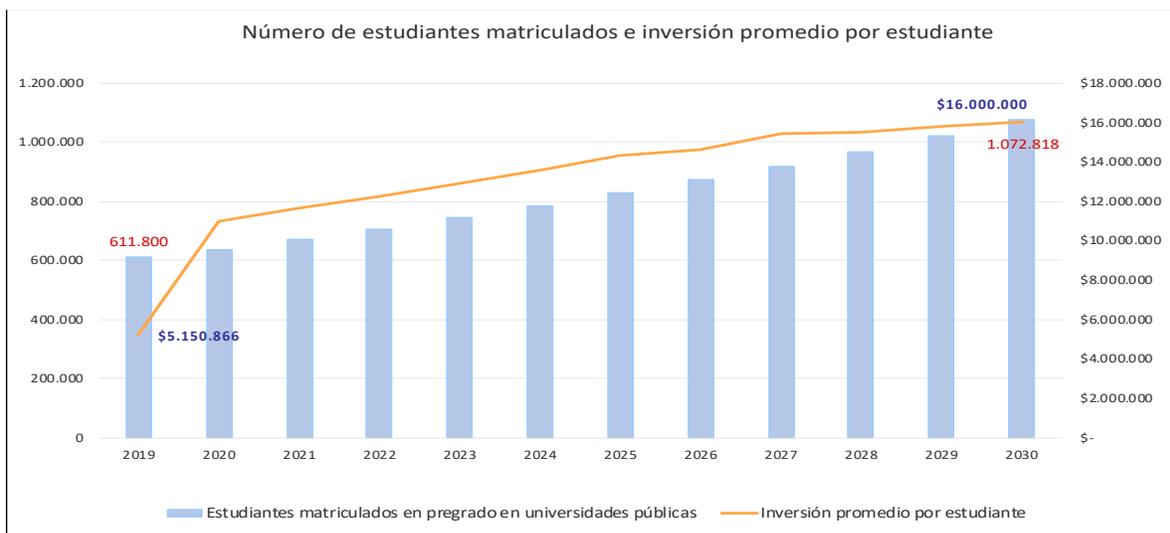


Fuente: elaboración y cálculos propios.

El aumento del gasto como porcentaje del PIB dirigido a las universidades públicas como subsidio a la oferta, el cubrimiento del desfinanciamiento histórico, el impulso de la educación universitaria en el total de la matrícula y el aumento de la cobertura en una tendencia hacia la universalidad, son objetivos que se corresponden con los principios enumerados en el decálogo propuesto. A ello hay que agregar que el valor de la inversión promedio por estudiante en el SUE se triplicaría alcanzando los \$16 millones de 2019 en

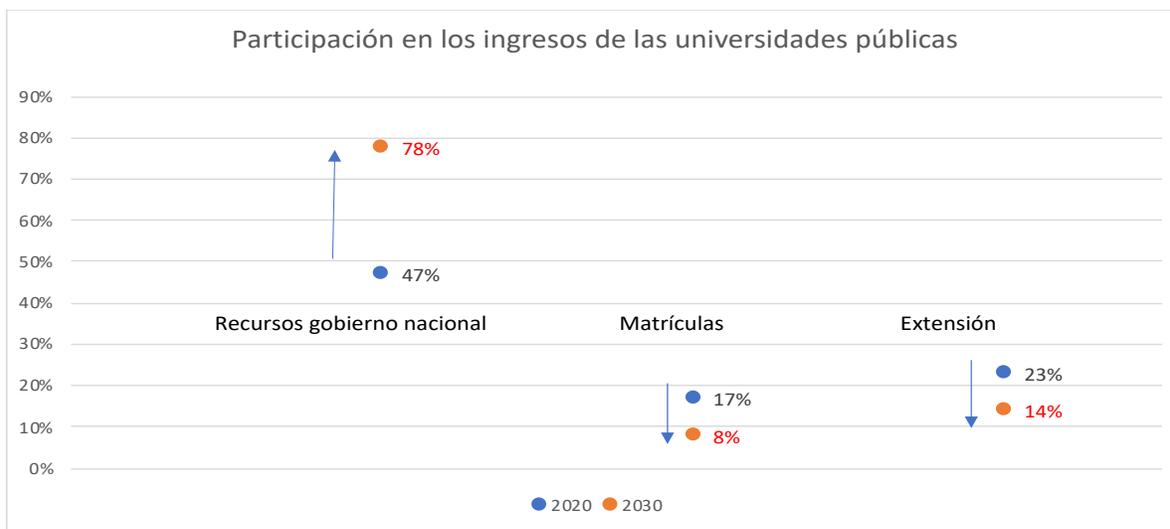
2030 (Gráfica No. 24). Y que la participación de las transferencias gubernamentales en el total de ingresos de las universidades públicas alcanzaría el 78%, mientras que la participación de las matrículas disminuiría al 8% (por efecto de la matrícula cero en pregrado) y la de venta de servicios comerciales pasaría al 14% si esta se mantuviera constante. Se disminuiría, entonces, el autofinanciamiento y se incrementaría el volumen de recursos dispuestos para el cumplimiento de cada una de las funciones misionales de las universidades (Gráfica No. 25).

Gráfica No. 24



Fuente: elaboración y cálculos propios.

Gráfica No. 25

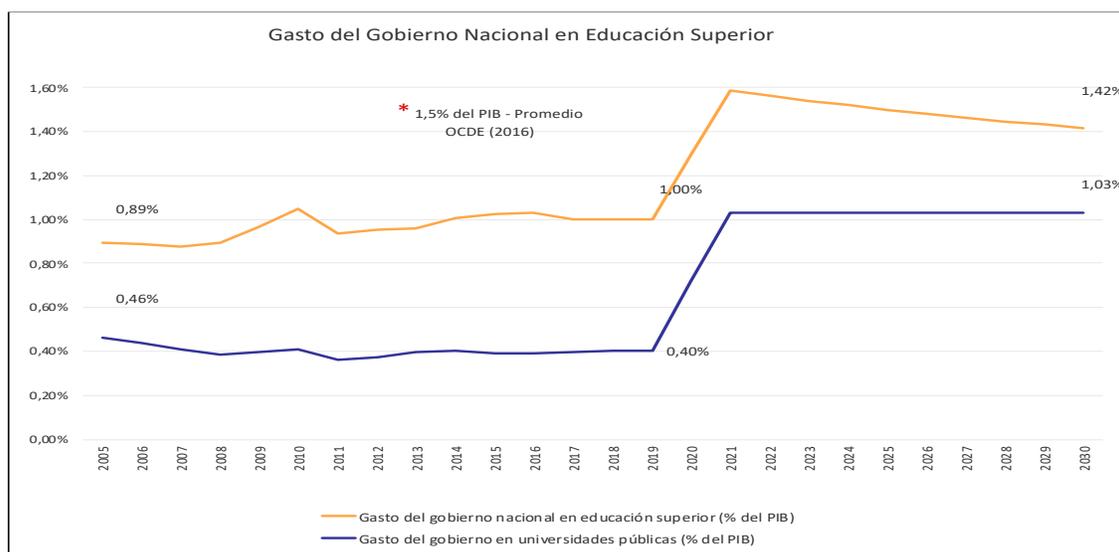


Fuente: elaboración y cálculos propios.

Finalmente, el plan de actualización presupuestal propuesto le permitiría a Colombia acercarse al promedio de gasto en educación superior como porcentaje del PIB

de los países de la OCDE. Esto bajo el supuesto de que el gasto en formación para el trabajo permanezca constante durante el periodo 2020-2030 (Gráfica No. 26).

Gráfica No. 26



Fuente: elaboración y cálculos propios.

En definitiva, la puesta en marcha de la regla presupuestal propuesta al comienzo de esta sección del documento tendrá una base presupuestal de \$17 billones y encontrará saneado el desfinanciamiento que se ha acumulado durante los últimos 27 años. Dicho valor tendrá que aumentar cada año para continuar avanzando de manera progresiva en la universalidad del derecho, y deberá ajustarse anualmente de acuerdo con la variación de los precios de la canasta normativa y con el comportamiento del ciclo económico.

La conjugación del plan de actualización presupuestal de corto plazo y de la regla presupuestal de mediano plazo permitirá avanzar en la garantía del acceso universal, incondicional e individual a la educación superior. Esto en un contexto en el que el SUE contará con una base presupuestal estable y creciente para cumplir a cabalidad con sus funciones misionales, integrándose

estratégicamente con otros subsistemas educativos y con el sistema de ciencia, tecnología e innovación. Se espera también que este monto creciente de recursos sea distribuido entre las universidades públicas del país de manera tal que se profundicen los vínculos de cooperación a nivel territorial y nacional, respetando la complejidad de cada una de las instituciones y respondiendo a los planes de mejoramiento consensuados al interior de sus comunidades universitarias.

### 3. Conclusión

La propuesta presentada a lo largo del documento está orientada a construir un consenso mínimo sobre los fundamentos de una alternativa de financiación para la educación universitaria pública en Colombia. Tomando como referente un “Decálogo para un modelo alternativo de financiación de la universidad pública”, se

ha diseñado una propuesta de financiación que asegure el cubrimiento del desfinanciamiento acumulado por el Sistema Universitario Estatal desde 1992, y que permita el acceso a la educación universitaria pública bajo principios de universalidad, individualidad e incondicionalidad. Todo ello en el marco del cumplimiento integral de las funciones misionales de las universidades públicas del país.

La financiación de la propuesta por medio de impuestos progresivos permitirá que sus impactos distributivos trasciendan el campo de la educación superior y mejoren la distribución del ingreso de la sociedad

colombiana en general. Esto en un contexto en el que se deja de lado el discurso meritocrático que, además de ser contradictorio con la concepción de la educación superior como un derecho, sirve para ocultar, legitimar y reproducir las desigualdades que persisten en materia de acceso, permanencia y logro educativo.

De esta manera, el Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior busca realizar un aporte que, en línea con las ya históricas demandas del movimiento estudiantil y profesoral, permita avanzar en la garantía de la educación superior como un derecho y un bien común en Colombia.

#### Proyecto de Ley No. \_\_\_\_\_

***“Por la cual se derogan los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, y se establece un modelo de financiamiento que garantice el acceso gratuito, universal y en condiciones de calidad y bienestar a la educación superior universitaria en Colombia”***

**Artículo 1°. Objeto de la ley.** La presente Ley tiene por objeto establecer normas que permitan la configuración de un modelo de financiamiento que garantice el acceso universal y gratuito a la educación superior entendido como un derecho y un bien común.

**Artículo 2°. Derogatorio.** Las disposiciones contenidas en el presente capítulo derogan los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 y las disposiciones que de allí se deriven.

#### Capítulo I Educación Superior Pública

**Artículo 3°.** Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales y por los recursos y rentas propias de cada institución.

**Artículo 4°. Parágrafo transitorio.** Durante los diez (10) años inmediatamente posteriores a la vigencia de la presente ley, el gobierno nacional transferirá anualmente a las universidades públicas recursos equivalentes al 1% del Producto Interno Bruto PIB calculado por el Departamento Nacional de Estadística para el año inmediatamente anterior. Estos recursos serán empleados para fortalecer las funciones misionales de las IES y garantizar la matrícula cero para todos los estudiantes de pregrado. Los recursos recibidos cada año ingresarán a la base presupuestal de las IES y nunca podrán disminuir en términos reales.

**Artículo 5°. Criterios para la regla de financiamiento** El Consejo Nacional de Educación Superior CESU, con el apoyo técnico del Ministerio de Educación Nacional MEN y del Sistema Universitario Estatal SUE, definirá una regla de financiamiento de las IES públicas del país con base en los siguientes criterios

- I. **Base presupuestal:** Tómese como base presupuestal inicial de las IES públicas para el nuevo sistema de financiamiento de la educación superior, el monto total de la asignación que se le dará a cada IES en el primer año de vigencia de la presente ley, integrando los recursos a los que se hace referencia en el Artículo 4 transitorio.

**Parágrafo 1. Progresividad:** Se establecerán metas anuales en un plazo no mayor a diez años a partir de la entrada en vigor de la presente ley para garantizar el acceso universal a la educación superior. Los recursos orientados a garantizar la progresividad se convertirán, año a año, en base presupuestal y se repartirán de acuerdo con el número de estudiantes que ingresen a cada universidad pública, a su nivel de complejidad y con criterios de equidad territorial.

- II. **Ajuste según Índice de Precios de la Educación Superior:** La base presupuestal será ajustada anualmente de acuerdo el Índice de Costos de la Educación Superior Pública (ICES Pública) calculado por el DANE para el año inmediatamente anterior y concertado con el Sistema Universitario Estatal (SUE). Este índice se conformará y actualizará cada cinco años de acuerdo con una canasta educativa que comprenda el conjunto y valor de los bienes y servicios necesarios para garantizar una educación superior de calidad.

**Parágrafo 1.** El ICES Pública contará como mínimo con los siguientes componentes: recursos humanos, infraestructura, bienestar estudiantil y gestión y administración del servicio.

**Parágrafo 2.** Los recursos provenientes por el ajuste según ICES Pública serán distribuidos de acuerdo con la complejidad de cada universidad pública y bajo criterios de equidad territorial.

- III. Gasto contra cíclico:** La regla de financiamiento tendrá un componente de gasto contra cíclico orientado a aumentar el financiamiento de las universidades públicas cuando la economía se aparte de su tasa real de crecimiento promedio de los últimos cuatro años. Para ello se establece que:

En el caso de que el crecimiento económico real del año inmediatamente anterior a la vigencia fiscal sea mayor a la tasa real de crecimiento promedio de los últimos cuatro años, el gasto contra cíclico aumentará en un 20% de la brecha estimada.

**Parágrafo 1.** Estos recursos se orientarán al financiamiento de proyectos de investigación y extensión en las universidades públicas.

1. En el caso de que el crecimiento económico real del año inmediatamente anterior a la vigencia fiscal sea menor a la tasa real de crecimiento promedio de los últimos cuatro años, el gasto contra cíclico aumentará en un 20% de la brecha estimada.

**Parágrafo 1.** Estos recursos se orientarán al financiamiento de programas de bienestar universitario orientados a evitar o disminuir la deserción estudiantil.

2. Los recursos de gasto contra cíclico se convertirán, año a año, en base presupuestal y se repartirán de acuerdo con la complejidad de las universidades públicas y bajo criterios de equidad territorial.

**Parágrafo 1.** El Departamento Nacional de Estadística DANE publicará la tasa de crecimiento económico real del año inmediatamente anterior y la tasa real de crecimiento promedio de los últimos cuatro años en la economía colombiana.

- IV. No regresividad del financiamiento de la Educación Superior:** En ningún caso la variación del presupuesto para las IES Públicas podrá ser negativo.

**Parágrafo 1.** El CESU deberá tomar en cuenta criterios sobre metas progresivas de cobertura, calidad educativa, universalidad del sistema de educación superior, investigación, extensión, complejidad, equidad regional, entre otros, a la hora de definir la fórmula de financiamiento de las universidades públicas.

## **Artículo 6°. Para un esquema de universalización**

1. Los exámenes de admisión a las IES públicas aplicadas en este esquema de universalización progresiva tendrán como propósito identificar las falencias académicas de los estudiantes con el propósito de establecer riesgos académicos de deserción y repitencia, y no podrán ser empleados como mecanismos de exclusión del sistema.
2. Los cupos creados bajo este esquema de universalización progresiva favorecerán prioritariamente a las y los jóvenes en situación de riesgo socioeconómico, género, pertenencia étnica, origen rural y discapacidad. Los lineamientos para la creación de los nuevos cupos y su financiamiento serán dictados por el CESU en el marco de su competencia para definir la fórmula de financiamiento de las IES Públicas, con el apoyo técnico del MEN y el SUE.

**Parágrafo 1.** Esta reglamentación tendrá que hacerse dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la presente ley.

## **Capítulo II. Educación Superior Privada**

**Artículo 9°. Sobre la financiación de IES privadas:** Las siguientes disposiciones regirán la educación superior privada en todas sus instituciones y modalidades:

**Artículo 10°. Naturaleza:** La educación superior privada por ningún motivo podrá constituirse con ánimo de lucro.

**Artículo 11°. Costos:** El valor de la matrícula en las IES privadas se ajustará de acuerdo con el Índice de Costos de la Educación Superior Privada (ICES Privada).

1. Los incrementos por encima del ICES Privada de las IES Privadas, deben estar debidamente justificados frente al MEN y ser de conocimiento público.
2. El ICES Privada contará como mínimo con los siguientes componentes: recursos humanos, infraestructura, bienestar estudiantil y gestión y administración del servicio. Este indicador se actualizará cada cinco años.

**Artículo 12°. Control y vigilancia:** Para garantizar el cumplimiento de los principios de accesibilidad en las instituciones privadas, las comunidades educativas deberán participar de forma efectiva en el proceso de deliberación respecto al alza de matrículas.

**Artículo 13°. No transferencia de recursos públicos a instituciones de educación superior privadas:** Los particulares podrán fundar establecimientos educativos privados, pero en ningún caso se financiarán mediante la transferencia de recursos públicos.

**Artículo 14°. Transitorio.** El Estado garantizará los recursos necesarios para que los beneficiarios del Programa ser Pilo Paga y Generación E hasta la fecha de expedición de la presente ley puedan terminar la totalidad de sus estudios de pregrado.

## Referencias bibliográficas

BLANCHARD, O. (1990). *Suggestions for new set of fiscal Indicators*. Working Paper, No. 79. Paris: OECD Economics Department.

CARO, C. (2018). *Posibilidades de acceso a la Universidad Pública. Estudio interseccional con perspectiva de género sobre los perfiles de las personas aspirantes y admitidas a la Universidad Nacional de Colombia 2010-2017*. Tesis Maestría en Estudios de Género. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

COCOMA, R. (2017). ““Ser Pilo Paga”; pero ¿quién paga?”. *Revista Semana Educación*. No. 18, (enero de 2017).

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR (2014). *Acuerdo por lo superior 2034. Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz*. Bogotá: Consejo Nacional de Educación Superior.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL (2018). *Documento Conpes 3914 de 2018*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2017). *Panorámica Regional. Pobreza monetaria y multidimensional regional: necesidad de políticas públicas diferenciadas*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

GONZALEZ, J. (2018). *Financiación Contingente al Ingreso*. Bogotá: Banco Mundial, mimeo.

GUARÍN, A.; LONDOÑO, S.; MEDINA, C.; PARRA, J.; POSSO, C. y VÉLEZ, C. (2016). *Estimating the effect of attending a public versus a private university in Colombia on academic achievement*. Borradores de Economía, No. 968. Bogotá: Banco de la República.

JIMÉNEZ, C. y MORA, A. (2019). “*Desigualdades, crisis y movilización social: estudiantes y docentes por un sistema de educación superior más justo en Colombia*”. En: Anuario de Estudios Políticos Latinoamericanos. No. 5. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO.

LONDOÑO, J. (2016). *¿Qué impacto está teniendo Ser Pilo Paga en las universidades de élite en Colombia?* En: Foco Económico, Blog Latinoamericano de Economía y Política ([www.focoeconomico.org](http://www.focoeconomico.org)).

MARTÍNEZ, S.; PERTUZ, M. y RAMÍREZ, J. (2016). *Una financiación de la educación superior en Colombia para la movilidad social*. Bogotá: Alianza Compartir-Fedesarrollo.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (2019). *Información nacional (2010-2019). Educación superior*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (2016). *Compendio Estadístico de la Educación Superior Colombiana (2010-2015)*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2019). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

MORA, A. (2016). *La seudorrevolución educativa. Desigualdades, capitalismo y control en la educación superior en Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

MORA, A. y MÚNERA, L. (2019). "Ser Pilo no Paga": privatización, desigualdad y desfinanciamiento de la universidad pública en Colombia. En: *Revista Ciencia Política*, Vol. 14, No. 27 (enero-junio de 2019), pp. 115-142.

MORA, A. y MÚNERA, L. (2015). "Complejo de superioridad (la política pública para la educación terciaria)". En: Carlos Miñana y Elizabeth Bernal (Editores). *Visión 2034. Aportes para la construcción de la visión y el plan prospectivo de la Universidad Nacional de Colombia al año 2034. Volumen 1*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 126-143.

OBSERVATORIO DE LA UNIVERSIDAD COLOMBIANA. "Los departamentos que no cuentan con ninguna IES acreditada institucionalmente". [www.universidad.edu.co](http://www.universidad.edu.co) (consultado el 26 de marzo de 2018).

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2017). *Education at a glance. OECD indicators*. París: OECD.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2014). *Education at a glance. OECD indicators*. París: OECD.

REVISTA SEMANA EDUCACIÓN (2017). "2018, el año para salvar la educación". Edición No. 30 (diciembre de 2017).

RODRÍGUEZ, C.; LONDOÑO, J. y SÁNCHEZ, F. (2017). *Ser Pilo Paga: Impactos de corto plazo en acceso a educación superior y desempeño académico*. En: *Foco Económico*, Blog Latinoamericano de Economía y Política ([www.focoeconomico.org](http://www.focoeconomico.org)).

SAAVEDRA, J. y MEDINA, C. (2012). *Formación para el trabajo en Colombia*. Documentos CEDE 2012-35. Bogotá: Universidad de los Andes.

SALAZAR, N.; MESA, C. y CORREA, C. (2016). *Financiación de la educación superior a través del ICETEX: estimación de necesidades a futuro y propuestas de mecanismos de fondeo*. Bogotá: Fedesarrollo.

SÁNCHEZ, A. y OTERO, A. (2012). *Educación y reproducción de la desigualdad en Colombia*. Reportes del Emisor, No. 154: Bogotá: Banco de la República.

SISTEMA UNIVERSITARIO ESTATAL SUE (2018). *Financiación y sostenibilidad de las universidades públicas colombianas*. Bogotá: SUE.

VAN PARIJS, P. (2016). "Too many students? On the purpose, legitimacy and adequacy of university entry and orientation tests". *Ethical Perspectives* 2/2016, pp. 327-343.

VELASCO, A. (2016). *Órdenes de género en la educación superior colombiana: un análisis del programa de subsidio a la demanda Ser Pilo Paga en la Pontificia Universidad Javeriana*. Tesis de Pregrado en Ciencia Política. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.