

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONFIS

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA FISCAL

SOLICITUD DE AVAL FISCAL PARA PROYECTO ESTRATÉGICO “APOYO PARA FOMENTAR EL ACCESO CON CALIDAD A LA EDUCACIÓN SUPERIOR A TRAVÉS DE INCENTIVOS A LA DEMANDA EN COLOMBIA NACIONAL”

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

DOCUMENTO D.G.P.P.N. No. 39/2020
Octubre de 2020

CIRCULACIÓN: MIEMBROS DEL CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA FISCAL

**CIRCULACIÓN
MIEMBROS DEL CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA FISCAL (MHCP)
SOLICITUD PARA AVAL FISCAL**

1. SOLICITUD:

Se somete a consideración del CONFIS la solicitud de autorización de Aval Fiscal en el Presupuesto de Gastos de Inversión presentada por el Ministerio de Educación Nacional, de acuerdo con el siguiente detalle:

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.

Cifras en millones de pesos

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

2. BASE LEGAL

En desarrollo de lo dispuesto por la normatividad presupuestal vigente, en especial:

- El Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado por el Decreto 111 de 1996, y en
- El artículo 10 de la Ley 819 del 2003 y
- El artículo 2.8.1.7.1.2 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público,

3. JUSTIFICACIÓN:**3.1. ANTECEDENTES:**

La educación en Colombia es un pilar fundamental para el desarrollo del país y constituye un derecho fundamental, tal como lo establece la Constitución Política de Colombia. Las acciones adelantadas por el Estado para garantizar este derecho han evidenciado un crecimiento y avance gracias a las políticas públicas que han permitido dar pasos importantes en aspectos claves como la calidad, cobertura, permanencia y graduación.

El país ha mostrado una tendencia creciente en los niveles de acceso a la educación superior. Para 2018 el país alcanzó una tasa de cobertura de más del 52%, logrando un crecimiento de más de 20 puntos porcentuales en lo corrido de los últimos diez años. Cerca de 2,4 millones de estudiantes se encuentran cursando programas

académicos de pregrado y posgrado en las diferentes Instituciones de Educación Superior del país y un 50% de ellos están siendo atendidos en instituciones públicas. En la última década, cerca de tres millones de personas se han graduado de programas de educación superior ofertados en el país. El 45% ha obtenido sus títulos en instituciones oficiales.

En el periodo comprendido entre 2010 y 2018, el número de matriculados en educación superior experimentó un crecimiento de más de 760 mil matriculados, pasando de 1.674.021 a 2.440.367, lo que representa un crecimiento del 46% en este periodo. En la siguiente tabla se presenta la información del número de estudiantes matriculados durante el periodo en mención.

Tabla 1
Matriculados en Educación Superior 2010 – 2018

AÑO	OFICIAL		PRIVADA		TOTAL NACIONAL
	PREGRADO	POSGRADO	PREGRADO	POSGRADO	
2010	898.250	29.045	689.510	57.216	1.674.021
2011	961.555	34.271	784.428	79.438	1.859.692
2012	983.812	33.326	828.688	83.761	1.929.587
2013	1.053.266	36.645	913.787	89.193	2.092.891
2014	1.102.098	39.986	978.342	100.226	2.220.652
2015	1.127.111	40.777	1.022.393	103.269	2.293.550
2016	1.147.445	47.252	1.086.840	112.897	2.394.434
2017	1.190.016	51.774	1.090.311	114.213	2.446.314
2018	1.182.769	59.713	1.084.371	113.514	2.440.367

Fuente: MEN – SNIES.

Si bien, en términos de cobertura nos encontramos en el promedio de América Latina y el Caribe, aún estamos por debajo de países como Chile que registra una tasa del 74%, Argentina 76% y del promedio alcanzado por los países de la OCDE que está cercano al 72%.

El acceso a la educación superior de calidad pasó de ser un privilegio de una minoría para convertirse en una posibilidad real para los jóvenes del país. Alrededor del 60% de los nuevos estudiantes que ingresan a educación superior en Colombia provienen de hogares cuyos ingresos no superan los dos salarios mínimos mensuales, y se ha venido presentado un aumento considerable de estudiantes provenientes de grupos poblacionales que históricamente no accedían a la educación superior.

De otra parte, y de acuerdo con la información reportada por las Instituciones de Educación Superior a través del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior -SNIES, y la información de matrícula reportada las diferentes entidades territoriales al Sistema de Información de Matrícula de Educación Básica y Media – SIMAT, el Ministerio de Educación Nacional ha realizado desde el año 2014 el seguimiento detallado a cada uno de los jóvenes que cursaron grado 11 y que ingresaron a un programa de educación superior (técnico, tecnológico o universitario) en el año inmediatamente siguiente a su graduación de la educación media. Este indicador se ha denominado Tasa de Tránsito Inmediato a Educación Superior, y se encuentra disponible a partir del año 2014 (bachilleres de 2013) y 2018 (bachilleres de 2017).

En la siguiente tabla se presenta la evolución del indicador descrito anteriormente, con la desagregación del nivel de formación de educación superior al que ingresa el bachiller:

Tabla 2
Tránsito Inmediato a Educación Superior 2014-2018

Año en el que cursa grado 11	Bachilleres (a)	Transitaron a E.S. en el año inmediatamente siguiente (b)	Nivel de formación de E.S al que hace tránsito			Tasa de tránsito inmediato a educación superior
			Técnico profesional	Tecnológico	Universitario	(b)/(a)
2013	503.406	187.778	9.371	69.450	108.957	37,30%
2014	489.370	183.259	8.734	58.168	116.357	37,40%
2015	484.664	184.013	7.887	54.185	121.941	38,00%
2016	493.582	209.185	8.827	64.129	136.229	42,40%
2017	495.371	191.680	8.990	56.858	125.832	38,70%

Fuente: Ministerio de Educación Nacional - Cruce SIMAT vs SNIES

Cálculos: Subdirección de Desarrollo Sectorial de la Educación Superior

3.1.1. Financiación a la demanda.

El financiamiento a la demanda a la educación superior cuenta con proyectos diseñados para garantizar el ingreso de los egresados de la educación media, y la permanencia de los estudiantes en la educación superior.

Desde el inicio de este gobierno, la educación superior ha sido prioridad. El 20 de octubre de 2018 se realizó el lanzamiento del Programa Generación E, el cual apunta a mayores oportunidades para los jóvenes reconociendo su talento y dando el apoyo financiero necesario para promover su acceso, permanencia y graduación.

Hoy Generación E es fundamental. En efecto, la estructura del programa ha contribuido a una gran transformación social desde las regiones. En 2020 llegará a más de 168 mil jóvenes, que proviene del 97% de los municipios de todos los departamentos del país, gracias a la alianza con el Departamento de Prosperidad Social, con una inversión de más de \$2,4 billones en el cuatrienio; que se suman a los recursos para que los jóvenes del Programa Pilo Paga puedan adelantar sus estudios académicos, alcanzando más de \$4,4 billones para el acceso y la permanencia en la Educación Superior.

De igual forma, para avanzar hacia una mayor equidad en las oportunidades de acceso a la educación superior, el Ministerio de Educación Nacional otorga apoyos económicos, en trabajo conjunto con el al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), para promover el ingreso de los egresados de la educación media y la permanencia de los estudiantes en la educación superior, mediante el financiamiento a través de subsidios, créditos condonables en sus diferentes modalidades, que están dirigidos a población con mérito académico y en condición de vulnerabilidad social y económica en las diferentes regiones del país.

La Ley 30 de 1992 “Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior”, establece en su artículo 114 (modificado por el artículo 27 de la Ley 1450 de 2011) que los recursos de la Nación destinados a becas o a créditos educativos universitarios en Colombia, serán girados al ICETEX y a él corresponde su administración.

De este modo, el ICETEX es la única entidad autorizada por mandato legal para administrar los recursos de la Nación que tengan como fin el otorgamiento de apoyos económicos (subsidios y créditos condonables) para el acceso a la educación superior. Desde el 2014 a la fecha, esta entidad ha beneficiado 332.171 estudiantes: 10.308 mediante la línea crédito al exterior, 28.744 mediante la línea de posgrado país, y 293.119 mediante la línea de pregrado.

También, a través de Fondos que administra el ICETEX, que se constituyen con recursos provenientes del Gobierno Nacional, entidades territoriales, y entidades del sector privado, se brindan oportunidades de acceso y permanencia a poblaciones con protección constitucional especial como son las víctimas del conflicto armado, población indígena, comunidades negras, población con discapacidad, entre otras, a lo largo del país.

De esta forma, se ha consolidado un amplio portafolio de alternativas para que los jóvenes de todo el territorio nacional ingresen, permanezcan y se gradúen en educación superior. A continuación, se relacionan los diferentes fondos vigentes con el ICETEX que se financian con recursos asignados al Ministerio de Educación Nacional:

- Fondo Programa Generación E – Componente Equidad
- Fondo Programa Generación E – Componente Excelencia
- 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 Rrom
- 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”

Cada uno de estos Fondos tiene su propio reglamento operativo en el cual se establecen de forma detallada, entre otros, los lineamientos para la administración de los recursos, los rubros a financiar (matrícula, sostenimiento, etc.) y las condiciones de selección de los beneficiarios, así como sus obligaciones, en concordancia con las características de la población objetivo y el tipo de formación al que están dirigidos.

Respecto a los beneficiarios, como se puede observar en la Tabla 3, de los fondos en administración que son operados con recursos del Ministerio de Educación Nacional, se resalta que mediante la línea de equidad del programa Generación E han sido beneficiados 75.136 jóvenes, y 3.667 jóvenes mediante su línea de excelencia. En el caso de programas previos como Ser Pilo Paga, el cual inició en 2015 y lanzó su última cohorte en 2018, se observa un total de 39.998 beneficiarios en 4 años. Incluyendo los demás fondos del ICETEX, entre 2014 y 2019 se ha beneficiado 152.414 estudiantes.

Tabla 3
Beneficiarios por fondo y año

FONDOS	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
EQUIDAD	-	-	-	-	-	75.136	75.136
EXCELENCIA	-	-	-	-	-	3.667	3.667
SER PILO PAGA	-	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	83.369	152.414

Fuente: ICETEX

En la tabla 4 se presenta el valor promedio al interior de los fondos, el programa Generación E y Ser Pilo Paga. Como se puede observar para la línea de equidad el valor promedio de la matrícula es de \$891.294, y se asigna a los beneficiarios en promedio \$414.058 (medio SMMLV) para sostenimiento; recursos que se complementan con los girados a través del Programa Jóvenes en Acción del Departamento para la Prosperidad Social -DPS-, beneficiando a un 55% en el 2019 de los estudiantes de Generación E. La meta para 2020 es que DPS otorgue a un 90% de los estudiantes de Generación E los subsidios para gastos de sostenimiento. Para el caso de excelencia, el valor promedio de la matrícula es de \$6.928.736 y se asigna en promedio \$1.456.318 para sostenimiento, acorde con el lugar de origen de los estudiantes y la oferta académica. Estos valores son significativamente menores a programas como Ser Pilo Paga que tenía el mismo propósito y que en 4 cohortes tuvo el 50% de los beneficiarios que ha tenido Generación E en dos años, y con un costo mayor en matrículas y sostenimientos.

Tabla 4
Valor promedio matrícula por beneficiario por fondo y año

FONDOS	2014	2015	2016	2017	2018	2019
EQUIDAD	-	-	-	-	-	\$ 891.294
EXCELENCIA	-	-	-	-	-	\$ 6.928.736
SER PILO PAGA	-	\$ 5.654.413	\$ 6.482.061	\$ 7.274.648	\$ 8.016.912	\$ 8.429.443
OTROS FONDOS	\$ 1.625.693	\$ 5.528.130	\$ 6.154.134	\$ 6.987.475	\$ 5.801.510	\$ 1.843.278

Fuente: ICETEX. El rubro matrícula reúne los rubros: Matrícula, Matrícula subsidio, Matrícula Beneficiario y Valor Cupo

Por último, se otorgan subsidios para cubrir las tasas de interés (en época de estudio y de amortización) y los gastos de sostenimiento de los beneficiarios de crédito de educación superior adjudicados por el ICETEX en sus propias líneas de financiación "Tú Eliges", conforme lo señalado en el artículo 61 de la Ley 1753 de 2015, el cual, entre otras disposiciones, establece lo siguiente:

"Los beneficiarios de créditos de educación superior que se encuentren en los estratos 1, 2, y 3, priorizados en el Sisbén, dentro de los puntos de corte establecidos por el Ministerio de Educación Nacional, y que terminen su programa, sólo pagarán el capital prestado durante su período de estudios, más la inflación causada de acuerdo con los datos publicados por el

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), correspondientes al periodo de amortización (...)

“La Nación garantizará y destinará al ICETEX los recursos requeridos para compensar los ingresos que deja de percibir por los conceptos anteriores (...)”.

A través de esta estrategia, los estudiantes que terminen su programa académico y se encuentren en los puntos de corte establecidos por el Ministerio de Educación Nacional, le devuelven al ICETEX únicamente el valor del capital prestado, más la inflación causada de acuerdo con los datos publicados por el DANE correspondientes al periodo de amortización.

3.1.2. Permanencia en la Educación Superior.

Los análisis realizados a través del Sistema para la Prevención de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (SPADIES) han permitido identificar que en los primeros cuatro semestres se concentra el 75% del total de desertores de la educación superior en el país. Los principales factores asociados a este fenómeno están relacionados con las bajas competencias académicas de entrada, las dificultades económicas de los estudiantes, y los aspectos relacionados con la orientación socio-ocupacional y adaptación al ambiente universitario.

Con el objetivo de lograr que un mayor número de estudiantes que ingresan a la educación superior permanezcan y se gradúen, en los últimos años se han venido adelantando acciones en varias líneas de trabajo:

- i) fortalecimiento de la capacidad institucional para promover la permanencia y graduación en las Instituciones de Educación Superior,
- ii) monitoreo y seguimiento a la deserción,
- iii) generación de redes de conocimiento y trabajo colaborativo, y
- iv) diseño de herramientas para fortalecer el acompañamiento en orientación profesional en la educación superior.

Como resultado de los esfuerzos realizados se destaca la disminución de la deserción anual o de período en ambos niveles. La tasa de deserción universitaria se redujo en 3,8 puntos pasando del 12,9% en 2010 al 9,03% en la última medición disponible. Para el nivel de formación técnico y tecnológico, la tasa de deserción se redujo de 22,3% en 2010 a 17,1% en la última vigencia. 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.

3.1.3. Metas de Acceso y Permanencia a la Educación Superior.

Si bien el sector ha venido avanzando significativamente con la puesta en marcha de estrategias orientadas a la desconcentración de la oferta y al cierre de brechas regionales de acceso a la educación superior, a la fecha solamente 26 de los 33 departamentos del país (incluyendo Bogotá) han alcanzado una tasa de cobertura en educación superior del 20%.

Así mismo, según el “Acuerdo por lo Superior 2034” se prevé que en Colombia se consolide un sistema de educación superior que sea el pilar sobre el cual los colombianos construyan una sociedad en paz (justa, culta, democrática, solidaria, próspera, competitiva e incluyente), en la que convivan digna y pacíficamente ciudadanos libres, éticos, responsables y productivos. En este sentido, la política pública actual está orientada

a fortalecer los mecanismos de financiación que permitan no solo mantener las tasas de crecimiento sino ampliarlas en términos de inclusión social, oferta más significativa y pertinente.

Cada uno de los desafíos propuestos en el “Acuerdo por lo Superior 2034” apuntan de manera directa o indirecta al logro de las metas fijadas en el marco del ODS^{1/} 4 “Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida para todos”. El objetivo cuatro propone entre otras las siguientes tres metas:

Las metas de los ODS establece para 2030: 4.3 *Asegurar el acceso en condiciones de igualdad para todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria;* 4.4 *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,* y 4.5 *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.*

De otro lado, el Plan Nacional Decenal de Educación 2016 – 2026 “*El Camino hacia la Calidad y la Equidad*”, trazó la ruta de Colombia en Educación hasta el 2026, hacia un sistema educativo de calidad que promueva 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: Construcción de un sistema educativo articulado, construcción de una sociedad en paz sobre una base de equidad, inclusión, respeto a la ética y equidad de géneros, y prioridad al desarrollo de la población rural a partir de la educación.

Los frentes de trabajo desarrollados para la construcción de este sistema articulado han arrojado resultados positivos. De hecho, se ha evidenciado un incremento de la cobertura en la educación superior debido a la incorporación de nuevos actores poblacionales en el marco de las estrategias orientadas a promover el financiamiento de la demanda, en particular de jóvenes en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica.

La Ley 1955 de 2019 “*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*” “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo-PND 2018-2022*”, plasma el compromiso del Gobierno con la sociedad para el fortalecimiento de la educación pública a través del avance hacia una mayor equidad en las oportunidades, por medio del mejoramiento al acceso a la educación superior de calidad, el aumento de la calidad, reducción de la deserción, y el avance en la sostenibilidad financiera de las Instituciones de Educación Superior. En el marco de este compromiso, uno de los principales objetivos es 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 Nacional diseñó el Programa Generación E, que impulsa por primera vez en la historia del país la gratuidad en la Educación Superior focalizándose en la población de mayor vulnerabilidad socioeconómica, con el propósito de garantizar el derecho a la educación, y la generación de oportunidades como una apuesta a la transformación social.

El programa Generación E busca que más jóvenes de bajos recursos económicos accedan, permanezcan y se gradúen de programas académicos de educación superior, a través de los siguientes componentes: Equidad: Avance en la gratuidad en Instituciones de Educación Superior públicas, y Excelencia: Reconocimiento a los mejores bachilleres del país.

^{1/} Objetivo del Desarrollo Sostenible

Es así, que el Gobierno Nacional se ha propuesto como meta lograr que 336 mil jóvenes ingresen a la Educación Superior a través del subsidio y financiamiento del valor de la matrícula, y un subsidio para apoyar los gastos de sostenimiento. En sus primeros resultados Generación E ha mostrado impactos positivos no sólo en el mejoramiento de las expectativas de igualdad de condiciones sino en el cierre de brechas urbano-rurales, al brindar oportunidades a jóvenes rurales y a población de especial protección constitucional de ingresar a la educación superior.

A pesar de contar con una estrategia de gran impacto social cuyos avances en los indicadores, como aumento de tasa de cobertura, disminución de tasa de deserción y aportes en la tasa de tránsito a la educación superior en zonas rurales, son evidenciables en estos primeros dos años de Gobierno, aún se requiere orientar esfuerzos para garantizar la sostenibilidad financiera de estas estrategias como una condición transversal indispensable para dar continuidad a la política pública de educación en el corto, mediano y largo plazo.

En contraste con lo descrito hasta ahora, se suma una nueva variable que empezó a repercutir en el cumplimiento de los objetivos de acceso, permanencia y graduación en la educación superior, como lo es la emergencia económica, social y ecológica, declarada recientemente por causa del COVID 19. En virtud de lo anterior, las medidas que ha adelantado el Ministerio de Educación Nacional para garantizar las operaciones misionales y administrativas de las instituciones de educación superior, con el fin evitar el descenso de la tasa de cobertura, aumento de la tasa de deserción y una detención en la graduación, están relacionadas con:

- i) alistamiento normativo para la implementación de actividades académicas y formativas asistidas por las herramientas que ofrecen las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones TIC, garantizando las condiciones de calidad;
- ii) preparación digital y bienestar para la comunidad educativa;
- iii) medidas financieras y movilización de recursos como son el otorgamiento de apoyo financiero con recursos del Presupuesto General de la Nación, mediante un auxilio a los valores de la matrícula de estudiantes en vulnerabilidad de IES públicas a través del Fondo Solidario para la Educación (Decreto 662 de 2020), créditos en condiciones especiales para IES públicas y privadas, el plan de alivios para los beneficiarios del ICETEX (Decretos 467 y 662 de 2020), las medidas financieras dispuestas a través de la línea especial en el Fondo Nacional de Garantías para el pago de nómina, y
- iv) medidas para el regreso a la presencialidad.

En las circunstancias actuales, derivadas del COVID-19, el Programa de Generación E es una herramienta vital para las familias colombianas, pues otorga financiación para el acceso y permanencia en la educación superior. El Ministerio de Educación Nacional y el Departamento para la Prosperidad Social han apropiado y comprometido recursos del Presupuesto General de la Nación para financiar a los estudiantes de los años 2019 y 2020 por un valor aproximado de \$798.200 millones, para dar cumplimiento a la meta de 168.000 estudiantes beneficiarios en este período.

Así las cosas, las acciones implementadas hasta el momento requieren una sostenibilidad en el tiempo que permitan propender el acceso, la equidad y permanencia en la educación superior. Este programa resulta de vital importancia en el marco de la recuperación de la economía desde el marco de la competitividad y la formación de capital humano, el cierre de brechas urbano-rurales, acceso y permanencia de población en condición de vulnerabilidad, reducción de las Necesidades Básicas Insatisfechas y la mitigación de los riesgos de deserción.

Por lo anterior, y en aras de generar las condiciones que brinden las disposiciones presupuestales para que los beneficiarios actuales accedan y culminen sus carreras sin verse afectados por la emergencia, es evidente la relevancia de adelantar la declaratoria de importancia estratégica ante el Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, y el trámite previo de aval fiscal ante el CONFIS pues se constituye en una herramienta de alto valor tanto para los estudiantes como para sus familias.

3.2. OBJETO DE LA SOLICITUD:

En los últimos años el país ha registrado importantes avances en términos de acceso a la educación superior. Para 2018 el país alcanzó una tasa de cobertura del 52,01% en este nivel educativo, lo que supone un crecimiento cercano a 15 puntos porcentuales en los últimos 10 años, y se ha planteado alcanzar una tasa de cobertura del 60%, según lo plasmado en el PND 2018-2022. Dicho plan refleja un compromiso notable del Gobierno con los estudiantes y las Instituciones de Educación Superior para el fortalecimiento de la educación pública, y para avanzar hacia una mayor equidad en las oportunidades de acceso a la educación superior de calidad a través de mejorar el acceso, la permanencia y la graduación, aumentar la calidad de la educación superior, y reducir la deserción.

El Gobierno Nacional se propone avanzar en un proceso gradual de gratuidad en el acceso, permanencia y graduación en la educación superior de la población en condiciones de vulnerabilidad que sea admitida en una Institución de Educación Superior, de formación técnica profesional, tecnológica y universitaria. Para este fin plantea apoyos para el pago del valor de la matrícula a través del ICETEX, y subsidios para apoyar gastos académicos y de sostenimiento con cargo a programas del Ministerio de Educación Nacional y del Departamento para la Prosperidad Social.

En el PND 2018-2022 se presenta como uno de los objetivos la “*Apuesta para impulsar una educación superior incluyente y de calidad*”, donde se hace énfasis en el fortalecimiento de la estructura de los mecanismos de financiación, para garantizar la sostenibilidad del sistema de educación superior y traza estrategias de acceso, permanencia y graduación que permiten avanzar en la generación de oportunidades a jóvenes en condición de vulnerabilidad en las diferentes regiones del país.

El Ministerio de Educación Nacional trabaja en la formulación, adopción de políticas, planes y proyectos relacionados con la educación superior en Colombia, con el fin de mejorar el acceso de los jóvenes a este nivel educativo; lo que permite que el país cuente con ciudadanos productivos, capacitados, y con oportunidad de desarrollar plenamente sus competencias, en el marco de una sociedad con igualdad de oportunidades.

Por las razones expuestas, el Ministerio de Educación Nacional somete a consideración del CONFIS el trámite de aval fiscal previo para continuar con la declaratoria de importancia estratégica por parte del CONPES de este mecanismo diseñado para garantizar las políticas orientadas al cierre de brechas y equidad en el acceso a la educación superior de calidad, y así garantizar no solo el acceso sino el financiamiento efectivo de los compromisos ya adquiridos del Programa Generación E.

3.3. IMPORTANCIA ESTRATÉGICA GENERACIÓN E

Con el objetivo de mejorar las condiciones de la educación superior pública del país, el 20 de octubre de 2018 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 Instituciones de Educación Superior Públicas, y Excelencia: Reconocimiento a los mejores bachilleres del país.

El Programa ha beneficiado a 110.802 estudiantes en condición de vulnerabilidad de 1.094 municipios, lo que equivale al 97.5% del total del país, llegando a los 32 departamentos y la capital; entre los que se encuentran 23% víctimas del conflicto armado, 3% pertenecientes a pueblos indígenas y 13% provenientes de municipios rurales, lo que genera nuevas y mayores oportunidades de acceso a la educación superior en estos territorios.

La visión del Programa es generar un importante impacto en las Instituciones de Educación Superior Públicas. El logro de la meta de 320 mil beneficiarios en el componente de Equidad en el 2022, para este año, aproximadamente el 40% de los jóvenes que estén estudiando en estas instituciones tendrán financiamiento de la matrícula a través del Programa y recibirán un subsidio para apoyar sus gastos de sostenimiento a lo largo de su programa académico.

A continuación, se presenta información correspondiente a cada uno de los componentes del programa Generación E que están dirigidos a los jóvenes:

3.3.1. Fondo Equidad

Con el objetivo de contribuir al avance en la gratuidad de la educación superior, 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, este componente cubre hasta 4 SMMLV del valor de la matrícula a los estudiantes más vulnerables económicamente de las Instituciones de Educación Superior públicas del país, y entrega un apoyo de sostenimiento para gastos académicos, a través del Programa Jóvenes en Acción del Departamento para la Prosperidad Social, y del Ministerio de Educación Nacional.

Este componente tiene como meta beneficiar a 320.000 estudiantes en 4 años, los cuales pueden acceder a 62 IES públicas del país: universidades, instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas e instituciones universitarias. De igual manera, en busca de llegar a las regiones más apartadas, el componente promueve la vinculación de los estudiantes tanto a programas presenciales, 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 Instituciones de Educación Superior Públicas podrán aplicar, dependiendo de sus condiciones particulares, al programa Jóvenes en Acción del Departamento para la Prosperidad Social, 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 Instituciones de Educación Superior Públicas, con el objetivo de culminar exitosamente el proceso de formación, y así mismo acompañar el tránsito a la inserción laboral de los beneficiarios.

Los requisitos para participar en el componente de Equidad del Programa Generación E para la vigencia 2020 son los siguientes:

- a) Tener nacionalidad colombiana.
- b) Poseer título de bachiller y haber presentado el Examen de Estado para el ingreso a la Educación Superior.
- c) Ser admitido en primer semestre para cursar un programa de pregrado (técnico profesional, tecnológico o universitario) con registro calificado vigente, impartido bajo cualquier modalidad (presencial, distancia o virtual), ofertado por una Institución de Educación Superior pública.
- d) No tener título profesional universitario.
- e) Tener entre 14 a 28 años.
- f) Estar registrado a corte de 30 de agosto de 2019 en la base Nacional del Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN) suministrada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) con un puntaje igual o inferior a 32. En caso de pertenecer a la población indígena, se tomará la base censal del Ministerio del Interior, y para la población víctima del conflicto, se tendrá en cuenta el Registro Único de Víctimas (RUV) de la Unidad de Atención y reparación Integral de Víctimas (UARIV).

Con corte 27 de mayo de 2020, se han aprobado 28.263 nuevos beneficiarios para un total de 103.399 beneficiarios, los cuales se encuentran estudiando en 62 IES públicas en todo el territorio nacional.

3.3.2. Fondo Excelencia

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

Para los estudiantes que deciden ingresar a una Institución de Educación Superior 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 Instituciones de Educación Superior Privadas, el costo del valor de la matrícula es financiado así: El 25% del valor de la matrícula semestral lo aporta la institución privada, el Estado aporta el 50%, y el restante 25% se financia con aportes de entidades públicas y privadas. Adicionalmente se entrega un apoyo de sostenimiento para gastos académicos.

Los requisitos para participar en el componente de Excelencia del programa Generación E para la vigencia 2020 son los siguientes:

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

- d. Estar registrado en la base Nacional del Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN), suministrada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) con corte a 30 de agosto de 2019, con un puntaje igual o inferior a:

Área	Puntaje máximo
14 ciudades principales sin sus áreas metropolitanas: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Bucaramanga, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Pasto, Montería, Manizales y Santa Marta.	57,21
Resto urbano: en la zona urbana diferente a las 14 ciudades principales, los centros poblados y la zona dispersa de las 14 ciudades principales.	56,32
Rural	40,75

En el año 2019, con corte a 31 de diciembre de 2019, se aprobaron 3.667 estudiantes jóvenes que estudian en 67 Instituciones de Educación Superior (IES) del país. Para el año 2020, con corte a mayo de 2020, se aprobaron 3.735 jóvenes beneficiarios para un total de 7.402 beneficiarios, los cuales estudian en 76 IES públicas y privadas del país.

4. IMPACTO FISCAL

A continuación, se presenta el cuadro resumen de los recursos requeridos en el periodo 2021 – 2025 para cada uno de los fondos del programa Generación E, detallando los beneficiarios de las vigencias 2019 y 2020. En la vigencia 2020 los recursos de los fondos del Programa equivalen a \$328 mil millones, y para solicitud a través de vigencias futuras para el periodo 2021 – 2025 a \$1.96 billones.

El número de estudiantes beneficiados de las dos primeras cohortes del programa Generación E, equivale a 162.953 estudiantes.

Tabla 5.
Políticas de Financiamiento de Acceso con Equidad a Educación Superior
Ministerio de Educación Nacional – ICETEX
 Impacto fiscal 2021 – 2025
 Cifras en millones de pesos

Conv.	Aprobados	Apalancamiento	VIGENCIAS FUTURAS					TOTAL VF 2021-2025
			2020	2021	2022	2023	2024	
Equidad	155.136	\$ 208.724	\$ 332.802	\$ 347.146	\$ 362.108	\$ 219.348	\$ 50.102	\$ 1.311.505
Excelencia	7.817	\$ 119.351	\$ 170.060	\$ 177.474	\$ 185.212	\$ 116.053	\$ 0	\$ 648.799
TOTAL	162.953	\$ 328.075	\$ 502.862	\$ 524.620	\$ 547.320	\$ 335.401	\$ 50.102	\$ 1.960.304

Fuente: Bases de datos ICETEX con corte mayo 2020

4.1. ATENCIÓN A POBLACIÓN DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL, POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD O ALTO MÉRITO ACADÉMICO.

Programa Generación E

4.1.1. Fondo Equidad

Los recursos requeridos para atender los beneficiarios de este fondo en el periodo 2021 – 2025 ascienden a \$1,31 billones. El impacto inmediato para 2020 es de \$208 mil millones, los cuales son recursos prioritarios para dar cumplimiento a las disposiciones legales descritas. Dado que el presente fondo actualmente financia la anualidad del componente, los recursos solicitados prevén financiar la cohorte garantizando la graduación de los beneficiarios que iniciaron sus estudios en los años 2019 y 2020. Esto indica que los recursos requeridos son hasta el año 2025.

Tabla 6.
Proyección Fondo Equidad – Generación E
Cifras en millones de pesos \$

Cohorte	Aprobados	Apalancamiento	VIGENCIAS FUTURAS					TOTAL VF	
			2020	2021	2022	2023	2024	2025	2021-2025
2019-1	51.556			\$ 115.535	\$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: Bases de datos ICETEX con corte mayo 2020

Los supuestos base para la estimación de las necesidades de recursos se describen a continuación:

- Beneficiarios con sostenimiento por semestre por parte del MEN: 10%
- Auxilio de sostenimiento: medio salario mínimo por semestre
- Porcentaje desistimiento anual: 1%
- Promedio valor matrícula IES públicas: \$871.007
- Semestres Financiados: 10
- Incremento salario mínimo: 5,9%
- IPC: 4,7%
- ICES: 5,3%
- Gastos de administración

4.1.2. Fondo Excelencia

Los recursos requeridos para atender los beneficiarios de este fondo en el periodo 2021 – 2024 ascienden a \$648 mil millones. El impacto inmediato para 2020 es de \$119 mil millones, los cuales son recursos prioritarios para dar cumplimiento a las disposiciones legales descritas. Dado que el presente fondo actualmente financia la anualidad del componente, los recursos solicitados prevén financiar la cohorte garantizando la graduación

de los beneficiarios que iniciaron sus estudios en los años 2019 y 2020. Esto indica que los recursos requeridos son hasta el año 2024.

Tabla 7.
Proyección Fondo Excelencia – Generación E
 Cifras en millones de pesos \$
 Estado actual: Cohorte

Cohorte	Aprobados	Apalancamiento	VIGENCIAS FUTURAS					TOTAL VF
			2020	2021	2022	2023	2024	2021-2024
2019	3.617			\$ 78.750	\$ 82.185	\$ 85.770	\$ 12.278	\$ 258.983
2020	4.200	\$ 119.351		\$ 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: Bases de datos ICETEX con corte mayo 2020

Los supuestos base para la estimación de las necesidades de recursos se describen a continuación:

- Hasta 3 SMMLV por semestre de apoyo de sostenimiento
- 75% del valor de matrícula IES privadas por semestre
- Porcentaje desistimiento anual: 1%
- Promedio valor de matrícula IES Públicas: \$8.408.244
- Promedio valor de matrícula IES Privadas equivalente al 75%: \$10.903.839
- Semestres Financiados: 10
- Incremento salario mínimo: 5,9%
- IPC: 4,7%
- ICES: 5,3%
- Participación de IES públicas y privadas por cohorte
- Prima de garantía
- Gastos de administración

4.2. MGMP SECTOR EDUCACIÓN

Los recursos necesarios para el desarrollo del proyecto “C-2202-0700-0047 APOYO PARA FOMENTAR EL ACCESO CON CALIDAD A LA EDUCACIÓN SUPERIOR A TRAVÉS DE INCENTIVOS A LA DEMANDA EN COLOMBIA NACIONAL” están contenidos en las cifras del Marco de Gasto de Mediano Plazo 2021-2024. En todo caso corresponde al Ministerio de Educación Nacional priorizar en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector los recursos suficientes para garantizar las obligaciones derivadas de las vigencias futuras que se autoricen en el marco del presente aval fiscal.

MGMP y Solicitud Aval Fiscal –MEN

CONCEPTO	MGMP VIGENTE				PROYECCIÓN
	2021	2022	2023	2024	2025
Total MGMP	46.650.605	48.326.554	50.814.724	53.587.561	55.195.188
Funcionamiento	42.997.817	45.278.109	48.526.410	51.018.713	52.549.274
Inversión	3.652.788	3.048.445	2.288.314	2.568.848	2.645.913
1. Inflexibilidades	1.799.499	1.310.958	841.746	762.387	777.838
Vigencias Futuras Aprobadas	454.226	116.971	101.154	-	
IES (acuerdos superior, estampilla, Ley 30)	535.619	541.187	196.923	202.831	208.916
Renovaciones Ser Pilo Paga	407.614	209.887	47.376	7.371	171
Renovaciones otros fondos	402.040	442.913	496.293	552.185	568.751
2. Espacio Disponible Aval Fiscal	1.853.289	1.737.487	1.446.568	1.806.461	1.868.075
3. Solicitud Aval Fiscal MEN	502.862	524.620	547.320	335.400	50.102
4. Disponible otros proyectos Inversión	1.350.427	1.212.867	899.248	1.471.061	1.817.974

Fuente: DGPPN (MHCP)

Proyección: El techo de inversión, estampilla y ley 30 y Renovaciones otros fondos para 2025 se calcularon con IPC 3%.

Nota: Techo de Gasto 2021-2024 comunicado conjuntamente entre el DNP-DIFP y el MHCP-DGPPN mediante oficio No. 2-2020-031095 del 12 de julio de 2020.

Así mismo, se deben considerar los gastos de inversión que obligan a garantizar la Ley 21/82, art. 102 Ley 1819/16 relacionado con la destinación específica del Impuesto a la Renta, y Art.184 Ley 1819/16.

5. RECOMENDACIÓN

Con fundamento en lo dispuesto por la normatividad presupuestal, se recomienda al CONFIS autorizar el Aval Fiscal en la cuantía y periodo de tiempo solicitado para que el Ministerio de Educación Nacional continúe con los trámites pertinentes ante el Departamento Nacional de Planeación y el CONPES para la declaratoria de importancia estratégica para el país, de acuerdo con el siguiente detalle:

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.

Cifras en millones de pesos

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