

# FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA

## Nota técnica



La educación  
es de todos

Mineducación





La educación  
es de todos

Mineducación

# FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA

Nota técnica

Ministerio de Educación Nacional

Bogotá D. C., mayo de 2022

**PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

**Presidente de la República de Colombia**

Iván Duque Márquez

**MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**

**Ministra de Educación Nacional**

María Victoria Angulo González

**Viceministro de Educación Superior**

José Maximiliano Gómez Torres

**Directora de Fomento de la Educación Superior**

Carolina Guzmán Ruiz

**Subdirector de Desarrollo Sectorial de Educación Superior**

Wilfer Orlando Valero Quintero

**Asesor Viceministerio de Educación Superior**

Gabriel Rueda Delgado

**Colaboradores**

Roberto Carlos Jiménez Ríos

Eric Julián Rodríguez Martínez

**Edición**

Liliana González Ávila

**Coordinación editorial**

Corocora RBT S.A.S.

**Seguimiento editorial**

Andrés Castillo Brieva

**Corrección de estilo**

Fernando Carretero Socha

**Diseño y diagramación**

SOLA

**Citación sugerida APA 7**

Ministerio de Educación Nacional [MEN]. (2022).

*Fortalecimiento de la educación superior pública: nota técnica.*

**ISBN:** 978-958-785-360-5

Bogotá, D.C., mayo de 2022



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>

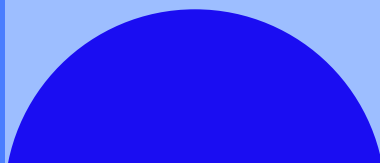
# TABLA DE CONTENIDO

8	<b>¿QUÉ SON LAS NOTAS TÉCNICAS?</b>
10	<b>RESUMEN</b>
11	<b>LISTA DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS</b>
13	<b>INTRODUCCIÓN</b>
16	<b>I. CONTEXTO INTERNACIONAL DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR</b>
17	Instrumentos del financiamiento de la educación superior y sus usos recurrentes
18	Principios del financiamiento
19	Buenas prácticas de financiamiento
21	<b>II. EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA: ANTECEDENTES Y ESQUEMAS DE FINANCIACIÓN</b>
21	Contexto institucional
27	Aportes de la Nación para la financiación de las instituciones de educación superior públicas
38	<b>III. FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: UNA APUESTA POR LA EQUIDAD Y EL DESARROLLO REGIONAL</b>
38	Fortalecimiento a la demanda en la educación superior pública y reforma del ICETEX
39	Financiamiento a la oferta como eje prioritario de la política pública
43	Recursos adicionales del Presupuesto General de la Nación (PGN) y del Sistema General de Regalías (SGR)
48	Mecanismos de distribución de los recursos adicionales del PGN
55	Instrumentos para la identificación de las apuestas de las IES en el uso de los recursos adicionales
61	Resultados más allá del fortalecimiento de las capacidades financieras y presupuestarias
72	Transformación en el financiamiento después de los recursos adicionales

<b>76</b>	<b>IV. CONSIDERACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO FUTURO DE LAS IES PÚBLICAS</b>
<b>81</b>	<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>
<b>83</b>	<b>ANEXOS</b>
<b>83</b>	Anexo 1. Indicadores que forman parte de la batería diseñada para la distribución de los recursos adicionales previstos en el PND 2018-2022
<b>93</b>	Anexo 2. Guías para la formulación de los primeros capítulos del Plan de Fortalecimiento Institucional, en cada una de las 63 IES
<b>99</b>	Anexo 3. Guía para la formulación del Plan de Fomento a la Calidad 2021
<b>105</b>	Anexo 4. Ejemplos de indicadores reportados por las instituciones

# LISTA DE TABLAS

- 22** Tabla 1. Instituciones de educación superior públicas vinculadas presupuestariamente al sector educación
- 32** Tabla 2. Aportes de la Nación a las universidades públicas, recursos estructurales 1993-2022 (millones de pesos corrientes)
- 35** Tabla 3. Aportes de la Nación a las ITTU públicas, recursos estructurales 2010-2022 (millones de pesos corrientes)
- 36** Tabla 4. Otros recursos para IES públicas antes de 2018 (millones de pesos corrientes)
- 46** Tabla 5. Recursos adicionales del PGN y del SGR destinados al fortalecimiento de las IES públicas, 2019-2022 (millones de pesos corrientes)
- 50** Tabla 6. Indicadores que a la fecha forman parte de la batería diseñada para la distribución de recursos adicionales
- 62** Tabla 7. Recursos adicionales del PGN distribuidos a las IES públicas por concepto y por vigencia
- 63** Tabla 8. Planes de Fomento a la Calidad para las vigencias 2019-2021, configuración y avance
- 65** Tabla 9. Cupos asignados por región para las Becas Bicentenario
- 67** Tabla 10. Proyectos representativos en infraestructura y dotación con diversas fuentes de financiación
- 70** Tabla 11. Crecimiento de matriculados en las IES públicas



# ¿QUÉ SON LAS NOTAS TÉCNICAS?

El Ministerio de Educación Nacional (MEN), en cumplimiento de sus competencias relacionadas con la formulación y seguimiento de las políticas y objetivos para el desarrollo del sector educativo, pone a disposición de la ciudadanía la presente serie de notas técnicas, concebidas como documentos de coyuntura educativa que abordan iniciativas de política que han sido claves para avanzar de manera decidida en la garantía del derecho fundamental a la educación en Colombia.

Estos documentos dan cuenta de las principales apuestas en torno a programas o líneas estratégicas que se han gestado en este periodo de gobierno o que se vienen implementando de periodos anteriores pero que han sido fortalecidas de manera decidida en el marco del Plan Nacional del Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” y el Plan Sectorial “Pacto por la equidad, pacto por la educación”. Las notas técnicas son un insumo para reconocer los antecedentes, avances y logros, así como los desafíos y retos que persisten en el marco de una visión de la educación como una política de Estado.

La descripción detallada y técnica de las apuestas estratégicas objeto de las notas permite la rendición de cuentas y los procesos de empalme con los gobiernos venideros y se constituye igualmente en insumo para discusiones técnicas que permitan seguir nutriendo la construcción de política pública educativa con el aporte de expertos, docentes y directivos docentes, familias, estudiantes y comunidad educativa en general.

Las notas técnicas en educación han sido construidas bajo la orientación del equipo directivo del Ministerio, con el apoyo de entidades adscritas y vinculadas, grupos de investigación, universidades, secretarías de educación, instituciones educativas públicas y privadas del orden territorial y nacional, maestros, directivos y representantes de la comunidad educativa, organizaciones internacionales dedicadas a abordar la agenda educativa, y entidades y organizaciones de la sociedad civil y del sector privado con quienes se ha hecho equipo por la educación.

Con la publicación de la serie de notas técnicas se busca entonces suscitar un diálogo ciudadano amplio para continuar trabajando de manera decidida en el fortalecimiento del sector, a fin de que niñas, niños, adolescentes, jóvenes y sus familias tengan más y mejores oportunidades educativas, que les permitan estructurar trayectorias educativas significativas que aporten así mismo al bien común y a la construcción de una sociedad más solidaria, justa y equitativa.

María Victoria Angulo González  
Ministra de Educación Nacional





# RESUMEN

Los recursos adicionales para fortalecer el funcionamiento y la inversión de las instituciones de educación superior públicas del país que ascienden a más de \$4.6 billones y que forman parte de la estrategia de fortalecimiento de la educación superior pública del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, constituyen un punto de quiebre en el financiamiento de la educación superior pública desde la oferta, no solo por el monto de recursos adicionales girados de manera oportuna, sino porque representan un cumplimiento pleno de los acuerdos alcanzados en 2018 entre el Gobierno nacional, los rectores, docentes y estudiantes de dichas instituciones y un avance en la consolidación de una oferta de calidad en todas las regiones del país. Los recursos adicionales para financiar la oferta han permitido adicionalmente el uso de instrumentos de planeación y gestión financiera de mediano y largo plazo en las instituciones que han favorecido no solo el seguimiento al uso de los mismos sino que aumentan la transparencia y rendición de cuentas del sector para con sus grupos de interés, en un marco de pleno respeto a la autonomía institucional que caracteriza a la educación superior pública colombiana.

La presente nota técnica documenta las acciones que el Ministerio de Educación Nacional (MEN) ha desarrollado en el cuatrienio para asignar y distribuir los recursos adicionales a las instituciones de educación superior públicas (34 universidades y 30 instituciones técnico-profesionales, tecnológicas e instituciones universitarias públicas), como parte de una trayectoria de mejoramiento continuo. Para el diseño de esta estrategia de fortalecimiento de la educación superior pública se referenciaron desarrollos, instrumentos y principios utilizados en el contexto internacional para financiar la oferta de la educación superior pública, se trascendieron las metodologías basadas en crecimientos inerciales o históricos y se acudió a diversas fuentes de financiamiento y mecanismos para reconocer los desempeños de las instituciones y, al mismo tiempo, estimular en ellas la generación de capacidades institucionales teniendo en consideración sus contextos particulares.

Los resultados que el conjunto de instituciones de educación superior (IES) públicas han alcanzado con el uso de los recursos adicionales, permitieron no solo superar de buena manera la difícil condición que trajo la pandemia por el covid-19, sino obtener resultados favorables en varias dimensiones como aumento de matriculados; reducción de la deserción; mejoramiento de capacidades institucionales de docencia (cualificación disciplinar y pedagógica) e investigación; ampliación de la oferta regional y rural con nuevas sedes y programas académicos; fortalecimiento de la infraestructura tecnológica y física que aporta a mejorar los espacios académicos, de bienestar universitario y administrativos de la educación superior en las regiones, entre otras, que se espera se mantengan en el tiempo.

**Palabras claves:** financiamiento, instituciones de educación superior públicas, recursos adicionales, fortalecimiento de la educación superior pública, planeación, fuente de financiamiento, gestión financiera, mejoramiento, capacidades institucionales.

# LISTA DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS

<b>CD</b>	Consejos Directivos
<b>CDP</b>	Certificado de Disponibilidad Presupuestal
<b>CESU</b>	Consejo Nacional de Educación Superior
<b>CHIP</b>	Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública
<b>CINOC</b>	Colegio Integrado Nacional Oriente de Caldas
<b>Colciencias</b>	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, hoy Minciencias
<b>CONACYT</b>	Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología
<b>CREE</b>	Impuesto sobre la renta para la equidad
<b>CRIC</b>	Consejo Regional Indígena del Cauca
<b>CSU</b>	Consejos Superiores Universitarios
<b>DANE</b>	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
<b>FCTeI</b>	Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación de Minciencias
<b>ICES</b>	Índice de Costos en Educación Superior
<b>Icfes</b>	Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación
<b>IPC</b>	Índice de precios al consumidor
<b>ICETEX</b>	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior Mariano Ospina Pérez
<b>I+D+I</b>	Investigación, desarrollo e innovación
<b>IES</b>	Instituciones de educación superior
<b>Intenalco</b>	Instituto Técnico Nacional de Comercio Simón Rodríguez.
<b>ISER</b>	Instituto Superior de Educación Rural.
<b>ITTU</b>	Instituciones Técnico Profesionales, Tecnológicas e Instituciones Universitarias Públicas
<b>IU Digital</b>	Institución Universitaria Digital de Antioquia
<b>OLE</b>	Observatorio Laboral para la Educación
<b>MEN</b>	Ministerio de Educación Nacional
<b>MHCP</b>	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
<b>Minciencias</b>	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación
<b>Mindeporte</b>	Ministerio del Deporte
<b>MinTIC</b>	Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicación

<b>OP</b>	Objetivos de política
<b>OCAD</b>	Órgano Colegiado de Administración y Decisión
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
<b>PDET</b>	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
<b>PDI</b>	Plan de Desarrollo Institucional
<b>PFC</b>	Plan de Fomento a la Calidad
<b>PFD</b>	Plan de Formación Doctoral
<b>PFI</b>	Plan de Fortalecimiento Institucional
<b>PIFT</b>	Plan de Infraestructura Física y Tecnológica
<b>PPO</b>	Plan de Pago de Obligaciones
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>PMI</b>	Plan Marco de Implementación
<b>REDTTU</b>	Red de Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias
<b>PGN</b>	Presupuesto General de la Nación
<b>SENA</b>	Servicio Nacional de Aprendizaje
<b>SEIP</b>	Sistema Educativo Indígena Propio
<b>SGR</b>	Sistema General de Regalías
<b>SIAC</b>	Sistemas Internos de Aseguramiento de la Calidad
<b>SNIES</b>	Sistema Nacional de Información de Educación Superior
<b>SPADIES</b>	Sistema para la Prevención de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior
<b>SUE</b>	Sistema Universitario Estatal
<b>T&amp;T</b>	Educación técnica y tecnológica.
<b>UAIIN</b>	Universidad Autónoma Indígena Intercultural
<b>Unitrópico</b>	Universidad Internacional del Trópico Americano

# INTRODUCCIÓN

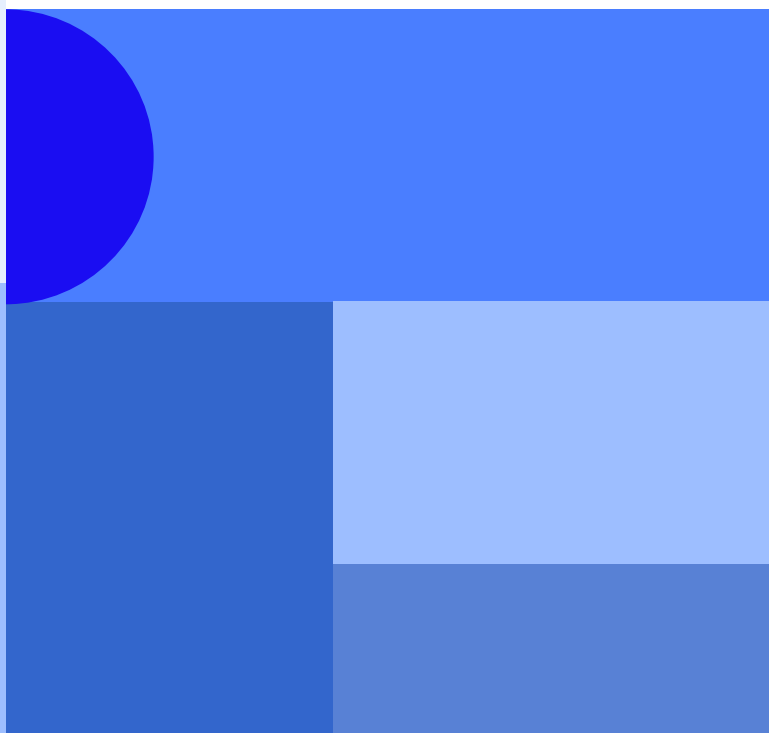
Cuando se analiza el tema del financiamiento de la educación superior, la bibliografía suele acudir a dos grandes categorías: financiación a la oferta y financiación a la demanda. En la primera, se incluyen todos aquellos instrumentos orientados a fortalecer el accionar de la educación superior, con especial mirada en las instituciones que prestan ese servicio. Forman parte de la segunda los instrumentos directos de financiación al acceso de los estudiantes a la educación superior y la permanencia en esta.

Este documento se centra en el análisis de los recursos y mecanismos de financiación a la oferta de la educación superior pública del país, especialmente en los esfuerzos implementados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022. **El objetivo es evidenciar que, durante la vigencia del PND 2018-2022, la educación superior del país se fortaleció en la oferta con el financiamiento y en especial de la educación superior pública gracias a los recursos adicionales distribuidos a las instituciones de educación superior (IES) públicas, provenientes de fuentes como el Presupuesto General de la Nación (PGN) y el Sistema General de Regalías (SGR), así como a través de la incorporación de los instrumentos de planeación y seguimiento construidos alrededor de uso.** De igual

manera, en el contexto del PND se evidencia que se ha fortalecido el financiamiento a la demanda mediante la transformación del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), y nuevos programas de acceso y permanencia de los jóvenes a la educación superior que se constituyen en un legado. Respecto al financiamiento a la demanda, la presente nota técnica menciona, de manera general, los principales instrumentos de financiación en el mismo contexto del PND, tema que se desarrolla ampliamente en la nota técnica titulada *Equidad social en el acceso y permanencia en la educación superior* (Ministerio de Educación Nacional [MEN], 2022).

Durante 2018 y mediante un diálogo social activo, estos esfuerzos se basaron en las distintas demandas que movimientos sociales (en particular plataformas de docentes y estudiantes) expresaron de diversas maneras, así como en las propuestas que los rectores de las IES le habían hecho al Gobierno nacional.

Como viene ocurriendo en distintos países del mundo, estas demandas se atienden en gran medida con el aporte de más recursos públicos que le exigen al Estado retomar su papel protagónico en la defini-



ción de política pública de impacto social, y en el desarrollo equitativo de los habitantes, las regiones y, en particular, de los jóvenes, que reclaman más y mejores oportunidades para sus proyectos de vida.

Con esto en mente, el fortalecimiento de la educación superior pública que la presente nota pretende destacar, no solo por el monto de los recursos adicionales aportados, sino por los cambios en las lógicas de distribución y asignación de los recursos que transforman y mejoran las dinámicas que se traen según la Ley 30 (1992), contribuye a mejorar las capacidades de las personas, de las IES en sí mismas y, sobre todo, de las regiones del país, para que encuentren en la docencia, en la investigación y en la extensión de las universidades y las instituciones técnicas profesionales, tecnológicas e instituciones universitarias la fuente de conocimiento que les permita mejorar las condiciones de vida y de un desarrollo económico, social y ambiental más equitativo con la comunidad.

Todo lo anterior se basa en la premisa de que invertir en educación es apostar por el desarrollo armónico de sus habitantes y sus regiones. Los instrumentos aplicados, así como los criterios de distribución de los recursos destinados a fortalecer la oferta de educación superior, evidencian el pleno cumplimiento de los acuerdos suscritos por el Gobierno nacional con rectores, plataformas de docentes y estudiantes de las IES públicas en 2018, y se corresponden con las dinámicas internacionales en la medida en que esos aumentos, cada vez menos, dependen de crecimientos inerciales y se aproximan más a procesos sujetos a indicadores de desempeño y de resultados.

La metodología de esta nota técnica contrasta de manera permanente las apuestas de política contenidas en el PND 2018-2022 para el fortalecimiento de la educación superior pública del país con las cifras e instrumentos creados o mejorados para generar el mayor impacto posible con el uso de los recursos adicionales orientados tanto al funcionamiento como a la inversión de las IES. Las cifras a las que acude

el documento, salvo excepciones que se mencionan oportunamente, corresponden a las contenidas en los sistemas de información y actos administrativos generados por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y otras instituciones, durante los cuatro años de vigencia del estudio (2019-2022).

El documento registra, entonces, la manera en que los recursos adicionales representan una mejora significativa según el financiamiento de la oferta de la educación superior particularmente importantes durante este cuatrienio, que contribuyen a contrarrestar varias de las dificultades que las IES y los estudiantes han tenido desde la promulgación de la Ley 30 (1992). Se espera, como propósito adicional, que el documento aporte insumos para las discusiones sobre la educación superior pública en Colombia, nutra técnicamente el debate y promueva la deliberación informada de los diversos actores en torno a los recursos estructurales y adicionales distribuidos a las IES, los instrumentos de planeación y seguimiento derivados de ello y los efectos que se espera tengan en cada una de las instituciones.

Para lograr este objetivo, el documento se estructura en cuatro capítulos. En el primero, se sintetizan

los instrumentos, pilares, principios y buenas prácticas de financiación más recurrentes a nivel internacional, enfatizando en los que fortalecen la oferta de las instituciones, con lo cual se busca contextualizar la financiación de la educación superior pública del país. El segundo tiene como propósito presentar, a manera de diagnóstico, la financiación de la educación superior pública y su situación hasta 2018 en Colombia. El tercer capítulo describe los asuntos técnicos, financieros y de gestión alrededor de los denominados recursos adicionales destinados a fortalecer las 64 IES públicas del país en las vigencias 2019 a 2022, y la transformación de la universidad pública como hito en esta misma ruta. En ese capítulo se mencionan de manera general los principales instrumentos para el financiamiento de la demanda desde el PND que, si bien no son el tema central de la presente nota, sí representan una importante transformación y mejora para la educación superior pública. Finalmente, el último capítulo plantea lo que se consideran puntos esenciales en la discusión futura de la financiación de la educación superior pública, con base en los aprendizajes institucionales logrados con los recursos adicionales de las cuatro vigencias cubiertas por el PND 2018-2022.

# I.

## CONTEXTO INTERNACIONAL DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

En las más recientes décadas, la educación superior a nivel mundial ha tenido un creciente interés en la formulación de política pública. Esto se explica en parte por las crecientes tasas de cobertura en la educación secundaria (Albatch, 2019), que llevan a un mayor número de jóvenes interesados en tener trayectorias de formación en la educación superior (aunque con matices de cómo y para qué hacerlo), y por un consecuente impulso de la oferta, producto de políticas que han aumentado el número de universidades y la financiación con fondos privados y públicos. Esto se dio con el fin de impulsar la denominada economía basada en el conocimiento (Greenaway & Haynes, 2003, 2004). De un importante énfasis en temas de cobertura y acceso, la discusión ha pasado a la orientación hacia otros asuntos relevantes como la permanencia, la calidad y las formas de financiamiento para su sostenibilidad a largo plazo.

Aunque no existen formas únicas de financiamiento, en las primeras décadas del siglo XXI especialmente, puede observarse una tendencia a la diversificación de fuentes (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2019), en la que la participación de lo público y lo privado y el uso de

distintos instrumentos varían y se utilizan de manera dispar entre diferentes países del mundo. Esto supone una multiplicidad de esquemas en los que la participación de fuentes de origen público, de origen privado y financiación de las familias e instrumentos de crédito aparecen con distintos énfasis o profundidades en distintos países, conforme las trayectorias y los modelos económicos vayan definiéndolos.

Un ejemplo de esta disparidad de fuentes de financiación es que, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en algunos países el porcentaje de ingresos que recibe la educación superior proviene en menos de un 20 % de las familias por el pago de matrículas y otras erogaciones; en otros, ese porcentaje supera el 50 %, con una fuerte prelación del crédito educativo como instrumento de acceso (OCDE, 2019). La participación del Estado en la financiación en la educación superior también tiene amplias variaciones, énfasis e instrumentos que van desde el fomento al crédito educativo, especialmente subsidiando tasas de interés, hasta transferencias directas a las instituciones para fortalecer su oferta. Sin embargo, cuando se revisa la financiación estatal, se evidencia que independientemente del instrumento por utilizar, esa



financiación está alineada con la consecución de determinados objetivos de política asociados a calidad, acceso e investigación, entre otros.

Entonces, la caracterización de experiencias internacionales sobre financiamiento de la oferta pública puede hacerse según múltiples perspectivas. En este caso, el documento analiza sus principales instrumentos, principios y buenas prácticas.

## Instrumentos del financiamiento de la educación superior y sus usos recurrentes

Respecto a los recursos estatales destinados a educación superior, de acuerdo con Arnhold et al. (2018) se utilizan cinco instrumentos recurrentes, que también varían en su monto, uso o intensidad entre diversos países: 1) asignaciones históricas con crecimientos anuales; 2) negociaciones entre las instituciones y los reguladores públicos de la educación; 3) financiamientos por fórmulas; 4) fondos competitivos; 5) contratos de financiamiento. Aunque a nivel internacional no puede identificarse un uso homogéneo de estos instrumentos, sí es posible evidenciar que, por lo general, se acude de manera prioritaria a uno de estos, y los demás se utilizan de forma complementaria o para asuntos específicos en la financiación.

Pero más importante que el instrumento utilizado en la distribución del recurso público definido para las IES es identificar el uso que se les da a los recursos, es decir, determinar a qué tipo de gastos se dedican y, según este mecanismo, cuáles son las transformaciones, los cambios y operaciones que presupone la inyección de recursos para tal fin. **Uno de los referentes más significativos a nivel internacional es aquel referido a los tres componentes o pilares: financiamiento básico, financiamiento por desempeño y financiamiento orientado a la innovación.** De acuerdo con los trabajos de Arnhold et al.

(2014, 2018) y Ziegele (2013), estos pilares tienen las siguientes características:

**Financiamiento básico.** Costos básicos de funcionamiento, especialmente recursos para nóminas de docentes y personal administrativo, que buscan cubrir la mayor parte de los costos. Suelen usarse instrumentos basados en montos históricos, negociación y acuerdos de gestión. Por lo general, su uso depende de las propias instituciones. En la mayoría de casos documentados en la bibliografía, las transferencias por tendencia histórica suelen usarse cada vez menos, y se acude a indicadores como número de estudiantes, docentes o empleados (indicadores de insumo) para determinar el monto en bloque de la transferencia.

**Financiamiento por desempeño.** Estímulos que dan recursos adicionales por cumplimiento de metas previamente establecidas (más orientados a ciertas áreas o actividades específicas dentro de las instituciones). Suelen usarse instrumentos de asignación de recursos por fórmulas, acuerdos de desempeño que acuden a indicadores de proceso o de resultado o entrega de recurso condicionado a la obtención de resultados.

**Financiamiento orientado a la innovación.** Promueven la excelencia en actividades de formación, investigación, desarrollo e innovación. En este caso, son más frecuentes instrumentos como fondos concursables y acuerdos de desempeño y negociación con instituciones, en los que sus resultados se incluyen en convenios de gestión particulares.

Además de estos pilares o componentes, cada vez es más frecuente observar un cuarto que aporta recursos al estudiante interesado en ingresar a la educación superior, mediante mecanismos como subsidios directos, créditos y otros. Como se plantea desde el comienzo de esta nota, este último pilar se desarrolla en otro documento institucional, pero se destaca, según el referente internacional, que las fi-

nanciaciones a la oferta y la demanda no son excluyentes. Como ya se anotó, la característica actual del financiamiento es la combinación y las diversificaciones de fuentes, actores e instrumentos.



La combinación de pilares o componentes e instrumentos da una amplia variedad de opciones para el financiamiento de la educación superior, que se utilizan conforme contextos históricos, institucionales y políticos diversos (OCDE, 2019). Por ejemplo, en países como Reino Unido y en algunos estados de Estados Unidos, se pone un gran énfasis en acudir al crédito para facilitar el acceso a las universidades del país, con una fuerte incidencia en el nivel de endeudamiento de los hogares y las personas, y se han fortalecido instrumentos de pago como el denominado “ingresos contingentes”. Otros países, como gradualmente ocurre en Chile, Ecuador y la mayoría de los europeos, incluidos los de Europa del este, mantienen un financiamiento progresivo público.

## Principios del financiamiento

Independiente del componente que se privilegie en el financiamiento de la educación superior, o del instrumento que se utilice en cada caso, los autores citados arriba refieren cinco principios en esta materia, que resultan útiles en la comparación del modo como se ha financiado históricamente la educación superior pública del país y lo que ocurre en los años de vigencia del PND 2018-2022. De acuerdo con Arnhold et al. (2014, 2018) y Ziegele (2013), esos principios son:

**Ser estratégico.** Su uso se orienta al cumplimiento de objetivos más allá de las definiciones de las propias instituciones y debe articularse con objetivos nacionales, regionales y locales. En este sentido, la educación superior debe tener cobertura, calidad, pertinencia, en consonancia con los desafíos de cada contexto. Lo anterior supone que, aunque los instrumentos y componentes sean los mismos, las instituciones no son homogéneas y cada una debe dar respuesta a sus necesidades particulares y aportar, con su propia diferencia, a objetivos mayores.

**Estar orientado a incentivos.** Las instituciones deben leer el contexto y definir, según este, sus prioridades, a las que el financiamiento debe, a su vez, responder. La definición explícita de las prioridades contribuye a evitar efectos indeseados en la gestión institucional de la educación superior y puede promover, simultáneamente, la cooperación y la competencia entre instituciones. El sistema de financiamiento debe ser capaz de reconocer y estimular el buen desempeño y generar desincentivos al mal desempeño institucional.

**Ser sustentable.** Los recursos que financian la educación superior deben ser estables, de modo que permitan proyecciones a mediano y largo plazo y se ali-

menten de fuentes complementarias sin depender de ellas. Se pretende que las políticas sean propias de una visión de Estado y no iniciativas de gobiernos en particular.

**Ser legítimo.** Si bien el financiamiento básico antes mencionado privilegia la autonomía presupuestaria de las instituciones, al mismo tiempo invita a aumentar la necesaria rendición de cuentas por el uso y los resultados obtenidos con los recursos de financiación, en especial los destinados a fortalecer su oferta. Se requiere, entonces, mucha transparencia al identificar todas las fuentes que financian las instituciones, así como los usos de estos y los resultados obtenidos.

**Ser viable.** Los recursos deben distribuirse mediante mecanismos que todos los actores conozcan, apoyados en datos compartidos, y que promuevan su uso adecuado y eficiente.

Las experiencias internacionales evidencian que las políticas públicas formuladas recientemente procuran un equilibrio entre los anteriores principios, aunque en la práctica su consecución simultánea no resulta sencilla. Sin embargo, su reconocimiento es clave para comprender que el financiamiento implica una serie de decisiones no solo operativas o financieras, sino también de la esencia misma de la política pública.

## Buenas prácticas de financiamiento

Después del examen de prácticas internacionales alrededor del financiamiento de la educación superior pública, vale la pena conocer, a través de la bibliografía, las buenas prácticas de este, como referente clave para el análisis de este aspecto en el caso colombiano. A continuación, se describen, brevemente, esas buenas prácticas.

Respecto a los principios del modelo resulta deseable, como ya se anotó, tenerlos presentes y con un equilibrio entre estos. Por una parte, alinear los objetivos de las instituciones de modo que el acceso a los recursos esté asociado con compromisos de mejoramiento y sostenibilidad de las buenas prácticas. Por otra parte, debe procurarse un balance entre las fuentes de los recursos, los actores que la producen y darles un carácter estable y, a la vez, flexible. Los acuerdos institucionales respecto a qué actor le aporta a la educación superior no necesariamente deben ser homogéneos a nivel internacional o local, y debe reconocerse no solo las condiciones institucionales y del entorno particulares, sino también ajustarse a cambios en las condiciones favorables o desfavorables que surjan. Algunas experiencias internacionales sugieren que determinadas funciones sean financiadas por actores diferentes (por ejemplo, la investigación), otorgándoles un nivel adecuado de especialización y seguimiento al uso e impacto de los recursos. Como se anotó, el Gobierno nacional, local, las familias, el sector productivo pueden desempeñar roles destacados en la financiación, acordes con los contextos particulares de las instituciones.

En relación con los criterios de distribución, se requiere identificar los costos mínimos de operación de las instituciones que orienten el monto del denominado financiamiento básico (cuánto debe pagarse por el costo de un estudiante), y qué propósitos de calidad se definieron con pleno reconocimiento de las particularidades institucionales (no todas pueden lograr lo mismo, de la misma manera, en el mismo tiempo).

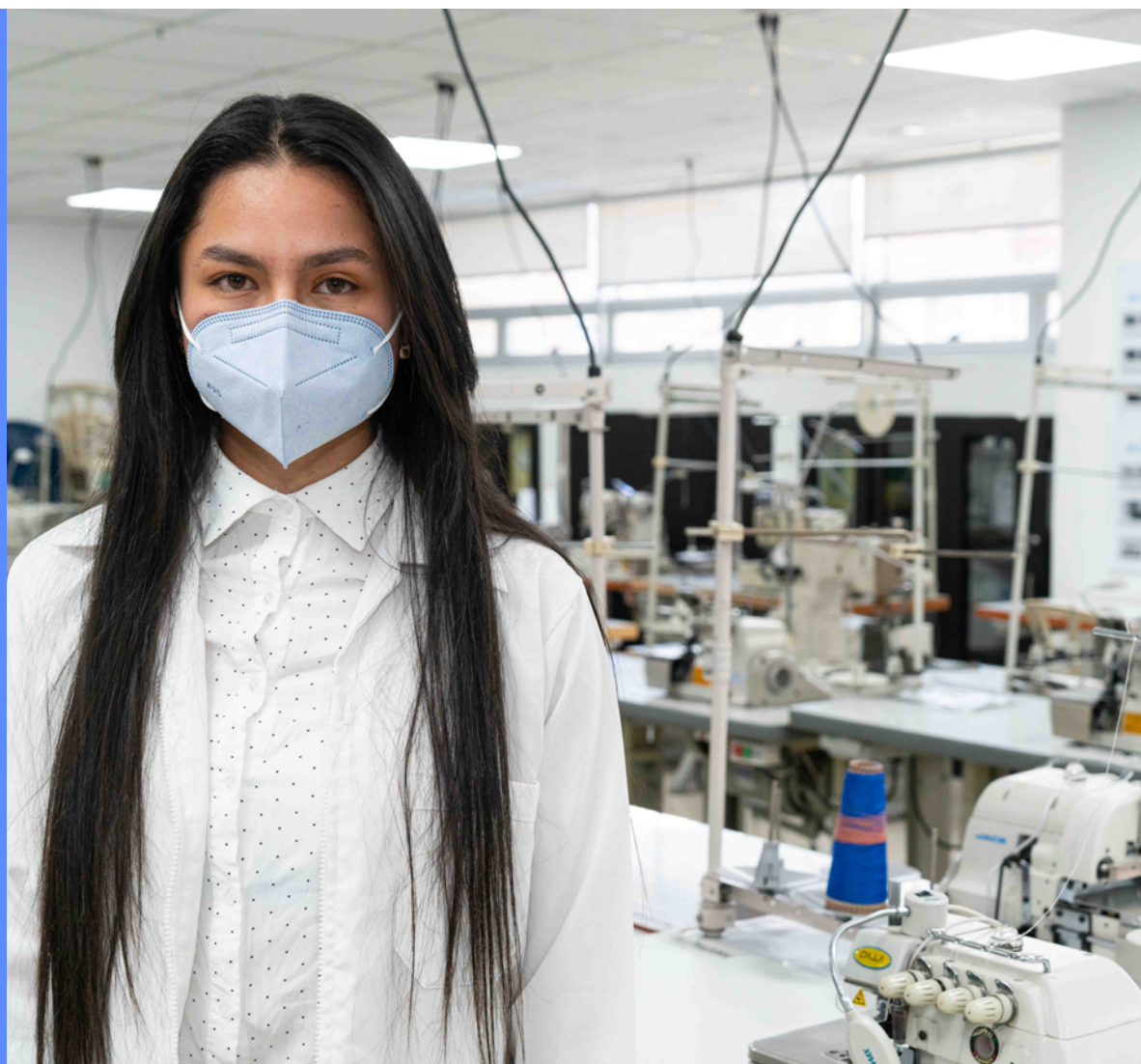
Finalmente, en los mecanismos de distribución debe considerarse la consecución de resultados estratégicos, dándole prioridad a lo que la política nacional espera lograr de la educación superior pública, y deben acompañarse de acuerdos de gestión para obtener los resultados previamente acordados.

A manera de síntesis, puede entonces afirmarse que a medida que la educación superior se ha convertido en un escenario cada más importante de la política pública de los países, el financiamiento, en particular de las instituciones de educación superior públicas, tiene especial relevancia. El rol del Estado como financiador de la educación superior dista de ser único u homogéneo, y se reconocen múltiples mecanismos, actores y papeles, pero con la posibilidad de identificar los instrumentos, usos, principios y las buenas prácticas mencionadas en este apartado.

En el contexto internacional, el financiamiento básico para la operación de las IES públicas depende de la dimensión que se tenga de la educación superior, ya sea que se pretendan beneficios puramente individuales o bien colectivos y sociales (Balcão, 2010;

Tandberg, 2010; Viaene & Zilcha, 2013; Izquierdo & Carta, 2014). Cuanto más primen los individuales, el financiamiento se da por la vía de instrumentos como crédito educativo; cuanto más se reconozcan los colectivos, el papel de Estado suele cobrar mayor relevancia como financiador.

Este panorama internacional aporta algunos elementos conceptuales claves que permiten comprender la manera como se ha manejado el financiamiento de la educación superior en Colombia en los años recientes y las transformaciones y cambios desarrollados entre el periodo 2018-2022, en este asunto de política.



# II. EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA: ANTECEDENTES Y ESQUEMAS DE FINANCIACIÓN

## Contexto institucional

El sistema de educación superior en Colombia se compone de 298 instituciones, de las cuales 89 tienen carácter académico de universidad y 209 son instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, escuelas tecnológicas o instituciones universitarias (ITTU). Del total de IES activas, 214 son privadas y 84 pertenecen al sector público. De estas últimas, en la estructura administrativa y presupuestaria actual, 64 instituciones están adscritas o vinculadas al sector educación y las restantes a otros sectores. La matrícula actual, aproximadamente de 2,2 millones de personas en pregrado y casi 200.000 en posgrados, se distribuye de manera equilibrada entre IES privadas e IES públicas.

Es importante precisar que, desde el año 2018 a la fecha, el número de IES públicas vinculadas a la estructura presupuestal del sector educación pasó de 61 (32 universidades y 29 ITTU) a 64 (34 universidades y 30 ITTU). En este cuatrienio comenzaron a recibir recursos del PGN, a través del MEN, la institución Universitaria Digital de Antioquia, la Universidad Autónoma Indígena Intercultural (UAIIN) del Consejo Regional

Indígena del Cauca (CRIC) y la recientemente transformada Universidad Internacional del Trópico Americano (Unitrópico), como se detalla más adelante.

Las 64 IES vinculadas al sector educación tienen presencia en todos los departamentos del país, mediante esquemas que extienden su oferta en distintas modalidades (presencial, distancia, virtual, etc.) y programas que permiten el acceso a población de municipios de vocación rural y rural disperso a las instituciones, con recursos y subsidios de apoyo para su sostenimiento. Actualmente, aproximadamente 77 % de la población matriculada en estas instituciones es de estratos 1 y 2, y 97 % de estratos 1, 2 y 3, lo cual denota que la oferta pública es una gran posibilidad de acceso a educación superior para toda la población en general. Además, su alta presencia las convierte en una herramienta de desarrollo regional, con lo cual cumplen su misionariedad, es decir, docencia, investigación y extensión, y están al servicio de los territorios. Por estas y otras razones, el fortalecimiento financiero de las IES públicas es una apuesta por el desarrollo social, económico, ambiental, cultural, de todo el país.

Treinta y cuatro de las 64 IES públicas adscritas o vinculadas al sector educación tienen el carácter de universidad<sup>1</sup>, y 30 son ITTU. Actualmente, 59 de estas reciben recursos del PGN a través del MEN (las 34 universidades y 25 ITTU) y otras cinco ITTU son establecimientos públicos de educación superior, adscritos al sector educación, con sección presupuestaria propia y cuyas apropiaciones para el funcionamiento e inversión se definen según el Decreto Anual de Liquidación del PGN.

De las 34 universidades públicas, 17 son de orden nacional y 17 del territorial. Asimismo, de las 30 ITTU públicas, como se indicó, cinco son establecimientos públicos de educación superior de orden nacio-

nal; trece son de orden territorial o descentralizadas (de acuerdo con sus normas de creación o descentralización, reciben anualmente recursos de la Nación para su funcionamiento a través del MEN); las doce restantes son de orden territorial, cuya norma de creación no vincula a la Nación en su financiación, o no venían recibiendo recursos del PGN a través del Ministerio.

En la tabla 1 se relaciona el listado de las 64 IES públicas que reciben aportes del PGN, que están vinculadas presupuestariamente al sector educación y sobre las cuales se cimenta el proceso de fortalecimiento de la educación superior pública durante el cuatrienio 2019-2022.

**Tabla 1.** Instituciones de educación superior públicas vinculadas presupuestariamente al sector educación

Universidades públicas de orden nacional
Universidad Nacional de Colombia
Universidad Pedagógica Nacional
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia
Universidad del Cauca
Universidad Tecnológica de Pereira (UTP)
Universidad de Caldas
Universidad de Córdoba
Universidad Surcolombiana
Universidad de La Amazonia
Universidad Militar Nueva Granada
Universidad Tecnológica del Chocó Diego Luis Córdoba
Universidad de Los Llanos
Universidad Popular del Cesar

<sup>1</sup> En el conteo se incluyen las dos seccionales de la Universidad Francisco de Paula Santander (Cúcuta y Ocaña), la Universidad Autónoma Indígena Intercultural (UAIIN) del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) y la Universidad Internacional del Trópico Americano (Unitrópico) que presupuestariamente se manejan de manera independiente.

Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca
Universidad del Pacífico
Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD)
Universidad Autónoma Indígena Intercultural (UAIIN)
<b>Universidades públicas de orden territorial</b>
Universidad de Antioquia
Universidad del Atlántico
Universidad del Valle
Universidad Industrial de Santander
Universidad de Cartagena
Universidad de Nariño
Universidad del Tolima
Universidad del Quindío
Universidad Francisco de Paula Santander-Cúcuta
Universidad Francisco de Paula Santander-Ocaña
Universidad de Pamplona
Universidad del Magdalena (Unimagdalena)
Universidad de Cundinamarca (UDEC)
Universidad de Sucre
Universidad de La Guajira
Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Universidad Internacional del Trópico Americano (Unitrópico)
<b>ITTU adscritas de orden nacional</b>
Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de La Guajira
Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Andrés
Escuela Tecnológica Instituto Técnico Central
Instituto Técnico Nacional de Comercio Simón Rodríguez (Intenalco)
Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional
<b>ITTU descentralizadas que reciben recursos recurrentes de la Nación</b>
Colegio Mayor de Antioquia
Conservatorio del Tolima
Unidad Central del Valle del Cauca

Colegio Integrado Nacional Oriente de Caldas (IES CINOC)
Institución Universitaria Mayor de Cartagena (antes Colegio Mayor de Bolívar)
Colegio Mayor del Cauca
Institución Universitaria Pascual Bravo
Instituto Tecnológico del Putumayo
Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico
Instituto de Educación Técnica Profesional de Roldanillo
Instituto Superior de Educación Rural (ISER)
Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional (HVG)
Instituto Técnico Agrícola (ITA)
<b>ITTU descentralizadas cuya norma de creación no vincula a la Nación en su esquema de financiación</b>
Escuela Nacional del Deporte
Instituto Departamental de Bellas Artes
Instituto Universitario de La Paz
Institución Universitaria Bellas Artes y Ciencias de Bolívar
Unidades Tecnológicas de Santander
Tecnológico de Antioquia
Institución Universitaria Antonio José Camacho
Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid
Escuela Superior Tecnológica de Artes Débora Arango
Institución Universitaria de Envigado
Instituto Tecnológico Metropolitano
Institución Universitaria Digital de Antioquia

Fuente: Elaboración propia

La tabla 1 evidencia la apuesta del Gobierno nacional y de los territorios por tener educación superior pública en las regiones y en todo el país, y al mismo tiempo connota una diversidad institucional y unas formas de configuración distintas que condicionan, en cierta medida, el financiamiento de su funcionamiento e inversión, y determinan roles diferenciados para distintos actores llamados a converger en el aporte de recursos. Lejos de ser una base única u homogénea, las

64 IES actuales y las instituciones nuevas son diversas, complejas, con alcances y coberturas diferenciadas en las ciudades, las regiones y la ruralidad, y a ese entramado debe contribuirse con recursos adicionales que mejoren su operación a corto, mediano y largo plazo.



## **Nuevas instituciones de educación superior públicas**

Como se mencionó, la presencia de la oferta de las 64 IES públicas adscritas o vinculadas presupuestariamente al sector educación representan una posibilidad de desarrollo en los territorios. Sin embargo, el Gobierno nacional sigue avanzando en el fortalecimiento de la presencia de las instituciones en territorios donde no existe una oferta definida, y en el reconocimiento de la interculturalidad en el sistema educativo superior, trazando sendas que serán muy útiles para la política pública del futuro en estas materias. Unidas a estas apuestas por nueva oferta, el país evidenció, en el contexto de la pandemia por el covid-19, un crecimiento y fortalecimiento de ofertas en modalidades a distancia, virtual, dual y otros desarrollos que combinan e integran las anteriores modalidades, que serán una poderosa herramienta para el acceso y la calidad en el inmediato futuro.

Del año 2018 a la fecha, el sistema de educación superior público aumentó de 61 IES (32 universidades y 29 ITTU) a 64. Se integraron al sistema la Universidad Autónoma Indígena Intercultural (UAIIN) del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), la Institución Universitaria Digital de Antioquia y la recientemente transformada Universidad Internacional del Trópico Americano (Unitrópico).

### **Universidad Autónoma Indígena Intercultural (UAIIN) del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC)**

Con el compromiso de avanzar en una educación superior inclusiva e intercultural, que responda a la diversidad y a las características individuales y territoriales, mediante la Resolución 09543 del 12 de junio de 2018, el MEN aprobó el estudio de factibilidad socioeconómica que permitió reconocer a la UAIIN del CRIC, según lo establecido en el artículo 72 del Decreto 1953 de 2014; y a través de Resolución 002 del 19 de junio de 2018, el CRIC ratificó la creación y otorgó personería jurídica a la nueva institución,

estableciendo su naturaleza, sus propósitos, ámbito de funcionamiento, principios, organización y dirección de acuerdo con los lineamientos del Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP), la Ley de Origen, Derecho Mayor o Derecho Propio de los Pueblos Indígenas que conforman el CRIC y lo dispuesto en la Ley 21 de 1991 y en el Decreto 1953 de 2014.

En enero de 2020, el MEN y la UAIIN formalizaron el compromiso de la Nación en la financiación de la institución, convirtiéndose en la universidad número 33 que se financia con recursos de la Nación, ratificando así el compromiso con la definición de acciones y estrategias para el fortalecimiento del enfoque diferencial en el acceso, permanencia y condiciones de calidad para la atención de poblaciones con protección constitucional especial.

Adicionalmente, entre 2020 y 2022 se le han asignado recursos para el fortalecimiento de la institución, orientados a la construcción de su nueva sede en La Colina (Popayán). De igual manera se ha avanzado en trabajos de armonización de sus procesos con los sistemas de información y aseguramiento de la calidad y asistencia técnica. Actualmente, la UAIIN tiene una oferta académica vigente de diez programas en modalidad presencial, ocho de nivel profesional universitario y dos de nivel tecnológico, y en proceso de registro calificado se encuentran dos programas en salud.

### **Institución Universitaria Digital de Antioquia**

Como una parte del proceso de fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica, al igual que la promoción de la formación en modalidad virtual, que cada vez se hace más extensiva en el país al brindar oportunidades a los jóvenes para acceder a educación superior a través de una oferta pertinente y de calidad que elimina las barreras geográficas, con la Resolución 28994 de 20 de diciembre de 2017 y la Ordenanza 74 del 27 de diciembre de 2017 de la Asamblea Departamental de Antioquia, se sentaron

las bases para la creación de la Institución Universitaria Digital de Antioquia. En el segundo semestre de 2018, se diseñaron los primeros programas académicos, y en marzo de 2019 se iniciaron actividades, convirtiéndose en **la primera institución pública con oferta 100 % digital**. Esta institución está adscrita al departamento de Antioquia y desde 2019 viene siendo fortalecida con recursos del PGN.

### Universidad Internacional del Trópico Americano (Unitrópico)

Para contribuir también al cierre de brechas regionales y con un propósito que representa un hecho histórico para el país, la Ley 1937 del 6 de septiembre de 2018 le otorgó herramientas al MEN, al departamento de Casanare y a la Asamblea Departamental del Casanare, para la transformación en universidad pública de la entonces institución universitaria privada Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano.

En ese sentido y como resultado del trabajo articulado entre la Nación, el departamento, la institución, los socios fundadores y toda la comunidad educativa, mediante la Resolución 12703 del 13 de julio de 2021 del MEN se resolvió la solicitud de aprobación del estudio de factibilidad socioeconómico, y el pasado 29 de julio de 2021, la Asamblea Departamental del Casanare expidió la Ordenanza 014 de 2021, por medio de la cual se transformó la naturaleza, carácter académico y régimen jurídico de la institución, y se incorporó a la estructura administrativa del departamento, dando inicio así a la nueva universidad pública Universidad Internacional del Trópico Americano.

El 30 de diciembre de 2019 el MEN y la Gobernación del Casanare suscribieron el convenio de aportes mediante el cual se garantizan los recursos que la Nación y el departamento asignarían al nuevo ente universitario autónomo, y desde 2021, una vez surtido el proceso de transformación, la universidad co-

menzó a recibir recursos del PGN y a ser fortalecida con recursos adicionales.

Actualmente, Unitrópico cuenta con 24 programas de educación superior activos y con una matrícula de más de 2.400 estudiantes, convirtiéndose en todo un hito para una región que no contaba con una universidad pública de origen territorial y que ahora brinda mayores oportunidades de acceso a educación superior de calidad a los jóvenes casanareños y de departamentos aledaños como Vichada, Guaviare, Guainía y Vaupés.



### **Institucionalidad**

En sus procesos de desarrollo institucional, las IES públicas se agrupan o asocian así:

#### Sistema Universitario Estatal (SUE)

Este organismo, creado por el artículo 81 de la Ley 30 (1992), está conformado por todas las universidades públicas del país y tiene los siguientes objetivos:

1. Racionalizar y optimizar los recursos humanos, físicos, técnicos y financieros.

2. Implementar la transferencia de estudiantes, el intercambio de docentes, la creación o fusión de programas académicos y de investigación, la creación de programas académicos conjuntos.
3. Crear condiciones para la realización de evaluación en las instituciones pertenecientes al sistema.

Actualmente, el SUE se reglamenta según la Resolución 13524 del 22 de julio de 2020 del MEN, por la cual se establecen elementos relacionados con objetivos y principios rectores, conformación y representación, estructura interna y funcionamiento.

#### Red de Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias (REDTTU)

Esta red de colaboración agrupa a las 30 instituciones técnicas profesionales, tecnológicas y universitarias (ITTU) públicas del país, con el objetivo de fortalecer la educación técnica profesional y tecnológica y de promover el fortalecimiento de funciones misionales como docencia, investigación, proyección social, internacionalización, entre otras.

## Aportes de la Nación para la financiación de las instituciones de educación superior públicas

A partir del contexto descrito anteriormente, esta sección analiza la manera como se financia la oferta de las IES públicas, en particular con los aportes de la Nación para su funcionamiento e inversión, teniendo como punto de partida la promulgación de la Ley 30 (1992) para evidenciar las fuentes, los montos y principales cambios originados en los últimos 29

años con los denominados recursos estructurales o permanentes en el sistema.

Para precisar los recursos estructurales que llegan a las IES, se debe tener en cuenta la siguiente depuración en los recursos macro de la Nación en educación, hasta llegar a los que van directamente a las instituciones de educación superior por sus diversas fuentes.

En primer lugar, debe anotarse que el gasto público en educación superior está definido como el total de gastos realizados en el sector público nacional y territorial, para garantizar la prestación del servicio. El gasto público nacional incluye, entre otros, las transferencias para funcionamiento e inversión que se realizan a las IES públicas, los recursos destinados al ICETEX para la financiación de la demanda, los recursos orientados a financiar las políticas y estrategias de fomento y calidad de la educación superior, los recursos destinados a entidades adscritas y vinculadas y otras entidades públicas y los dispuestos por el SGR.

El esquema público de financiación de la educación superior en Colombia se compone de dos grandes mecanismos, que se concretan mediante la financiación de la oferta pública del servicio y la financiación de la demanda. La financiación de la oferta se configura mediante la realización de transferencias directas a las IES públicas, para el apalancamiento de sus presupuestos de funcionamiento e inversión; la financiación de la demanda se asocia a la asignación directa de recursos para que los estudiantes puedan financiar los costos asociados a la prestación del servicio<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> El financiamiento a la demanda 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, a través de subsidios, condonaciones, créditos y fondos en sus diferentes modalidades, dirigidos a población con mérito académico y en condición de vulnerabilidad social y económica. Como se indicó en la introducción, esta nota técnica se ocupa particularmente de la financiación de la oferta, a través de los aportes que la Nación realiza a las IES públicas del país.

El mejor ejemplo de la depuración anterior se evidencia con los recursos del PGN para la presente vigencia. En 2022, el sector educativo contó con un presupuesto de más de \$49 billones, lo que lo ubicó por cuarto año consecutivo como el sector con mayor participación en el PGN. Del total del presupuesto asignado, cerca de \$8,3 billones se destinan a educación superior. Estos recursos incluyen, en mayor cuantía, las transferencias para funcionamiento e inversión que la Nación realiza a las universidades públicas y a las ITTU públicas, que en este año alcanzaron los \$5,4 billones, así como los recursos orientados a financiar las políticas y estrategias de fomento y calidad de la educación superior y los destinados al ICETEX para la financiación de la demanda.

Para el tema objeto de la presente nota técnica, es decir el financiamiento de la oferta, se debe precisar que las transferencias de la Nación se concretan por medio de seis conceptos diferentes que se describirán más adelante. Al analizar cada uno de estos se podrá identificar cómo su dinámica corresponde a algunas prácticas de financiación denominadas tradicionales en los esquemas de financiación según las experiencias internacionales del primer capítulo.

De acuerdo con lo establecido en la Ley 30 (1992), “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”, en Colombia:

**Los ingresos y el patrimonio de las instituciones estatales u oficiales de educación superior estarán constituidos por:**

- a. Las partidas que se le sean asignadas dentro del presupuesto nacional, departamental, distrital o municipal.
- b. Los bienes muebles e inmuebles que actualmente posean y los que adquieran posteriormente, así como sus frutos y rendimientos.

c. Las rentas que reciban por concepto de matrículas, inscripciones y demás derechos.

d. Los bienes que como personas jurídicas adquieran a cualquier título. (art. 85, cursiva añadida)

En virtud de lo establecido en el literal a, la Nación concurre con la financiación de las IES públicas mediante la transferencia de recursos dispuestos a través del PGN.

Respecto a los aportes que anualmente hace la Nación a las IES públicas, se deben tener en cuenta algunas consideraciones que se hicieron en el apartado “Contexto institucional” de este capítulo. Como se indicó, de las 64 IES públicas vinculadas al sector educación, 34 tienen el carácter de universidad y 30 son instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, escuelas tecnológicas o instituciones universitarias (ITTU). Actualmente, 59 de ellas reciben recursos del PGN a través del MEN (las 34 universidades y 25 ITTU) y otras cinco (ITTU) son establecimientos públicos de educación superior, con sección presupuestaria propia y cuyas apropiaciones para funcionamiento e inversión se definen según el Decreto Anual de Liquidación del PGN.

A continuación, se describen las fuentes de financiamiento del funcionamiento y de la inversión provenientes del Gobierno nacional, agrupadas por universidades e ITTU públicas.

### **Recursos estructurales para universidades públicas**

Se entiende por recursos estructurales aquellos que se transfieren anualmente de manera recurrente en cumplimiento de la normatividad vigente.

Según el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, para funcionamiento

La Ley 30 (1992) estableció que:

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

Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993. (art. 86)

Por tanto, las 34 universidades públicas del orden nacional, departamental y municipal reciben anualmente aportes de la Nación para funcionamiento, recursos que constituyen su base presupuestaria. Estos recursos representan, en promedio, en los últimos años, alrededor del 80 % del total de las transferencias que realiza la Nación. El MEN gestiona la transferencia de estos recursos a cada universidad, conforme a la apropiación disponible asignada en el PGN al comienzo de cada vigencia fiscal.

Con base en lo establecido en el citado artículo, los recursos asignados a cada universidad equivalen al valor transferido en el año inmediatamente anterior, indexado de acuerdo con el índice de precios al

consumidor (IPC) certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE); por tanto, la asignación de estos recursos corresponde a las llamadas asignaciones históricas con crecimientos anuales, referenciadas arriba.

Como puede observarse en la tabla 2, los valores del PGN han crecido año tras año, desde los \$203.008 millones en 1993 hasta los \$3,49 billones en 2022, lo que representa un crecimiento real de más de 90 puntos porcentuales<sup>3</sup>. Esto evidencia que esta fuente ha acompañado el crecimiento del sector con las ampliaciones de cobertura significativas que se han presentado en el país luego de casi tres décadas.

Según el artículo 86 de Ley 30 de 1992, para inversión

En virtud de lo establecido en el artículo 86 de la Ley 30 (1992), anualmente quince universidades públicas del orden nacional reciben recursos para inversión<sup>4</sup>. La partida apropiada para cada una de ellas se asigna directamente mediante el Decreto de Liquidación del PGN y, como en el caso de los recursos de funcionamiento, la asignación anual a cada universidad es calculada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) con base en la transferencia realizada el año anterior e indexada según el IPC.

Según el artículo 87 de Ley 30 de 1992, para funcionamiento

En el artículo 87 de la Ley 30 (1992) se dispusieron recursos adicionales para funcionamiento, sujetos al crecimiento de la economía y asignados a las universidades públicas debido al mejoramiento de su calidad y según sus resultados en materia de formación,

3 Este crecimiento no incluye los puntos adicionales al índice de precios al consumidor (IPC) asignados para fortalecimiento de la base presupuestaria a partir de 2019, según lo establecido en el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el PND “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, y en los acuerdos suscritos en 2018 entre el Gobierno nacional, rectores, estudiantes y profesores.

4 No reciben estos recursos la Universidad Militar Nueva Granada y la UAIIN del CRIC.

investigación, bienestar y extensión. Al respecto, la Ley 30 (1992) establece:

A partir del sexto año de la vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional incrementará sus aportes para las universidades estatales u oficiales, en un porcentaje no inferior al 30 % del incremento real del producto interno bruto.

Este incremento se efectuará de conformidad con los objetivos previstos para el Sistema de Universidades Estatales u Oficiales y debido al mejoramiento de la calidad de las instituciones que lo integran. (art. 87)

En el presupuesto del MEN, el MHCP estima y apropia anualmente el total de recursos para distribuir por este concepto. Los recursos apropiados corresponden al resultado de aplicar, sobre el valor de las transferencias realizadas a las universidades públicas en el año inmediatamente anterior, un porcentaje equivalente a 30 % de la tasa de crecimiento de la economía (incremento del producto interno bruto [PIB]). Los recursos apropiados se distribuyen entre las universidades de acuerdo con la metodología

desarrollada en conjunto con las universidades y socializada en el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU).

Hasta el año 2014, estos recursos se distribuían con base en un modelo de indicadores de gestión que evaluaba, a partir de la capacidad de cada universidad, los resultados logrados en cada una de las actividades misionales. El modelo se orientaba a medir la eficiencia, analizando el grado de optimización de los insumos o la capacidad de cada universidad en la producción de los resultados y/o productos esperados en formación, investigación, bienestar y extensión.

En el año 2015, en un trabajo conjunto con las universidades públicas, se definió una nueva metodología de distribución utilizada actualmente y que se basa en la medición de indicadores de resultado. Para tal fin, se construyó un índice sintético que valora el progreso que registran las universidades públicas a través de indicadores de resultado definidos en el marco de tres dimensiones: 1) acceso y permanencia, 2) calidad y 3) logro.



### Recursos de funcionamiento para concurrencia pensional

Según la normatividad vigente, la Nación concurre anualmente con recursos para el pago del pasivo pensional de las universidades públicas de orden nacional y territorial. En particular con la sanción de la Ley 1371 de 2009, se precisó el mecanismo de concurrencia para las universidades de orden nacional que, con anterioridad al 23 de diciembre de 1993, tenían a su cargo el reconocimiento y pago de pensiones directamente o a través de una caja con personería jurídica o sin esta, en los términos de la citada ley. Actualmente, la Nación concurre con recursos para el pasivo pensional de seis universidades públicas de orden nacional<sup>55</sup>, recursos que se apropian en el presupuesto del MEN.

### Recursos de funcionamiento para apoyo por descuentos por votaciones

Desde el año 2009, se asignan recursos de funcionamiento como apoyo por el descuento que las leyes 403 de 1997 y 815 de 2003 les otorgan a los estudiantes por concepto de votaciones. Hasta el año 2020, la asignación de estos recursos se hacía únicamente a las universidades públicas y de forma proporcional teniendo en cuenta el monto de los recursos apropiados y el valor de los descuentos realizados.

En cumplimiento de los acuerdos suscritos en 2018 por el Gobierno nacional con rectores, profesores y estudiantes, se expidió la Ley 2019 del 28 de febrero de 2020 que reconoce, a partir de 2021, a las universidades e ITTU, la devolución de 100 % de los descuentos por votación. De acuerdo con lo establecido en la Ley 2019 (2020), “el Gobierno nacional apoyará a las instituciones de educación superior oficiales que realizan el descuento electoral con transferencias que reconozcan el monto total del descuento realizado por cada una de ellas, de acuerdo con los recursos apropiados en cada vigencia” (art. 1).

Para la transferencia de estos recursos, el MEN les solicita a las instituciones el envío de certificación, en la que se relacione el valor del descuento otorgado a estudiantes de pregrado y posgrado que fueron objeto del beneficio en la vigencia anterior. Con base en las certificaciones emitidas y el monto de recursos apropiados, el MEN realiza la asignación correspondiente a cada institución.

### Recursos de inversión por concepto de Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales

Desde el año 2015, se transfieren a las universidades públicas recursos de inversión provenientes de la Ley 1697 de 2013, “Por la cual se crea la Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales”. Los recursos de la estampilla tienen destinación específica a la construcción, adecuación y modernización de la infraestructura universitaria y a los estudios y diseños requeridos para esta finalidad; además de la dotación, modernización tecnológica, apoyo a la investigación, apoyo a programas de bienestar estudiantil, subsidios estudiantiles y desarrollo de nuevos campus universitarios de las universidades estatales del país.

De acuerdo con lo establecido en la Ley 1697 de 2013, la distribución de los recursos entre las universidades se realiza de la siguiente manera:

- Del año 1 al año 5: el 70 % del recaudo será destinado a la Universidad Nacional de Colombia, y 30 % a las demás universidades estatales del país.
- Del año 6 al año 20: El 30 % se transferirá a la Universidad Nacional y 70 % se transferirá a las demás universidades públicas.

La distribución de los recursos a las demás universidades (excluyendo a la Universidad Nacional), se realiza de acuerdo con el número de graduados por

5 Universidad Nacional de Colombia, Universidad del Cauca, Universidad de Caldas, Universidad de Córdoba, Universidad Tecnológica del Chocó, Universidad Tecnológica de Pereira.

nivel de formación del año inmediatamente anterior, teniendo en cuenta la siguiente ponderación: doctorados (4), maestrías y especializaciones médicas (3), especializaciones (2,5) y pregrado (2) (tabla 2).

Los recursos de la Esstampilla Pro-Universidad Nacional tienen destinación específica a la construcción, adecuación y modernización de la infraestructura universitaria y a los estudios y diseños requeridos para esta finalidad.

**Tabla 2.** Aportes de la Nación a las universidades públicas, recursos estructurales 1993-2022 (millones de pesos corrientes)

Año/Fuente de recursos	Funcionamiento				Inversión		Total
	Artículo 86, Ley 30 de 1992 para funcionamiento*	Artículo 87, Ley 30 de 1992	Concurrencia pensional	Apoyo descuentos por votaciones	Artículo 86, Ley 30 de 1992 para inversión	Estampilla Pro-UNAL y universidades estatales	
1993	203.008				5.834		208.842
1994	275.565				12.249		287.814
1995	359.655				17.124		376.779
1996	467.726				23.339		491.066
1997	578.410				25.915		604.325
1998	736.900	8.400			12.710		758.011
1999	877.448				34.613		912.061
2000	1.018.678	7.955			30.485		1.057.118
2001	1.118.655	7.009			40.034		1.165.698
2002	1.186.391	5.292			36.887		1.228.570
2003	1.330.983	6.597			39.100		1.376.681
2004	1.405.291	15.193			41.237		1.461.721
2005	1.490.063	17.150			42.803		1.550.016
2006	1.590.142	23.607			46.126		1.659.875
2007	1.678.266	26.481			48.271		1.753.018
2008	1.761.570	29.687			50.744		1.842.000
2009	1.727.915	13.592	193.640	13.621	54.085		2.002.854
2010	1.828.460	11.948	211.883	18.000	56.789		2.127.080
2011	1.806.426	16.849	218.240	26.819	58.993		2.127.328
2012	2.073.555	51.490	237.226	27.624	60.763		2.450.658



<b>2013</b>	2.105.653	32.186	255.329	28.452	62.586		2.484.206
<b>2014</b>	2.274.821	35.519	274.776	30.305	66.008		2.681.428
<b>2015</b>	2.381.923	42.308	285.420	31.214	67.988	50.000	2.858.854
<b>2016</b>	2.566.998	29.314	301.967	32.463	70.476	50.000	3.051.219
<b>2017</b>	2.715.486	24.463	327.434	34.573	81.840	72.052	3.255.848
<b>2018</b>	3.042.277	19.205	338.306	35.956	84.295	74.214	3.594.253
<b>2019</b>	3.169.976	29.447	357.714	37.035	86.824	90.000	3.770.996
<b>2020</b>	3.302.035	41.022	370.943	38.146	89.776	92.572	3.934.493
<b>2021</b>	3.380.617		380.234	72.013**	92.559	99.493	4.024.914
<b>2022***</b>	3.493.199	83.344	383.848	69.903**	95.335	99.464	4.225.093

\* No incluye adiciones presupuestarias ni los puntos adicionales al IPC asignados para fortalecimiento de la base presupuestaria a partir de 2019. Hasta 2008 incluye recursos para el servicio a la deuda.

\*\* En 2021 aproximadamente \$33.253 millones corresponden a recursos adicionales logrados con la expedición de la Ley 2019 de 2020, que permite garantizar la devolución de 100 % de los descuentos por votación. En 2022 se estima que \$29.980 millones corresponden a recursos adicionales.

\*\*\* Datos 2022 preliminares sujetos a modificación y ajustes en el PGN por ajustes de IPC y crecimiento económico.

Fuente: MEN, Subdirección de Desarrollo Sectorial de Educación Superior, 2022

La tabla 2 evidencia un sustantivo crecimiento de los recursos estructurales orientados al financiamiento de la oferta de las universidades públicas, cuya mayor participación la tienen aquellos dispuestos en el marco del artículo 86 de Ley 30 (1992) para funcionamiento y que constituyen lo que se denomina base presupuestaria. Este crecimiento ha sido el resultado de ir acompañando, con nuevos recursos, el crecimiento en el número de matriculados en las universidades públicas, conforme lo previsto en la Ley 30 (1992).

Se destaca, por ejemplo, que en lo relacionado con el funcionamiento y la base presupuestaria (artículo 86 de la Ley 30 de 1992), los recursos se han multiplicado por 16; los recursos de inversión, también desde la Ley 30, pero en este caso del artículo 87, se han multiplicado por quince.

Los crecimientos de los recursos estructurales, en el caso de las universidades, son consecuencia, en primer lugar, de aumentos en cobertura; en segundo lugar, se ha hecho indispensable financiar otros asuntos relacionados con el fortalecimiento institucional para una oferta de calidad, investigación de primera línea, fortalecimiento de la cualificación docente, nuevas y crecientes exigencias normativas, mayor presencia en regiones, transformaciones propias de la educación superior, como tránsito a diversas modalidades, e incluso en algunos casos manejos inadecuados de recursos que han implicado que varias IES se acojan a leyes de intervención y salvamento económico como la Ley 550 de 1999, entre otros muchos asuntos que se fortalecerán con los recursos adicionales en el contexto del PND 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, tema que se analizará en el tercer capítulo.

## Recursos estructurales para ITTU públicas

La Ley 30 (1992) establece la distinción entre “universidades estatales u oficiales” y otras “instituciones de educación superior” (art. 57), distinción que trae diferencias en el campo jurídico, como quiera que a los entes educativos que “no tengan el carácter de universidad”, según lo previsto en esta ley, se les asigna la categoría jurídica de “establecimientos públicos”. El elemento clave en la distinción de los entes universitarios y los establecimientos públicos es precisamente el grado de su autonomía, toda vez que estos últimos tienen el control de tutela general como establecimiento público del organismo creador, de manera que este organismo puede restarle bienes e incluso suprimirle la personería jurídica.

Como se mencionó arriba, de las 30 ITTU públicas cinco se organizan como establecimientos públicos de educación superior de orden nacional; trece son de orden territorial o descentralizadas y, según sus normas de creación o descentralización, reciben anualmente recursos de la Nación para funcionamiento a través del MEN; las doce restantes son de orden territorial, cuya norma de creación no vincula a la Nación en su financiación, o no venían recibiendo recursos del PGN a través del Ministerio. A continuación, se describen los aportes estructurales que realiza la Nación para la financiación de las ITTU públicas.

### De funcionamiento e inversión para las ITTU adscritas de orden nacional

De las 30 ITTU públicas, cinco son establecimientos públicos de orden nacional, con sección presupuestaria independiente en el PGN. Lo anterior implica que estas instituciones reciben anualmente recursos para funcionamiento e inversión definidos en el Decreto Anual de Liquidación del PGN, los cuales se

apropian directamente en sus secciones presupuestarias sin hacer tránsito en el MEN. De acuerdo con el Decreto 111 (1996):

[Estatuto Orgánico del Presupuesto]. Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación tendrán la capacidad de contratar y comprometer, a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. (art. 110)

De funcionamiento para las ITTU de orden territorial en las que la Nación concurre con aportes recurrentes

En el PGN se disponen anualmente recursos de funcionamiento para trece ITTU de orden territorial o descentralizadas, que en el marco de sus normas de creación o de sus procesos de descentralización (artículo 20 de la Ley 790 de 2022 y su decreto reglamentario 1052 de 2006), cuentan con aportes recurrentes de la Nación para su financiación. Estos recursos son apropiados en el presupuesto del MEN.



### De funcionamiento para apoyo por descuentos por votaciones

Como se indicó anteriormente, con la aprobación de la Ley 2019 del 28 de febrero de 2020 se reconoce, a partir de 2021, a todas las IES públicas, incluyendo a las ITTU, la devolución de 100 % de los descuentos por votación. De acuerdo con lo establecido en la

Ley 2019 (2020), “el Gobierno nacional apoyará a las Instituciones de Educación Superior Oficiales que realizan el descuento electoral con transferencias que reconozcan el monto total del descuento realizado por cada una de ellas, de acuerdo con los recursos apropiados en cada vigencia” (art. 1) (tabla 3).

**Tabla 3.** Aportes de la Nación a las ITTU públicas, recursos estructurales 2010-2022 (millones de pesos corrientes)

Año/ Fuente de recursos	Aportes funcionamiento	Apoyo descuentos votaciones	Aportes inversión	Total
<b>2010</b>	44.909		850	45.759
<b>2011</b>	46.314		500	46.814
<b>2012</b>	48.271		2.407	50.678
<b>2013</b>	55.767		1.442	57.209
<b>2014</b>	58.374		2.627	61.001
<b>2015</b>	59.675		2.832	62.507
<b>2016</b>	65.743		7.580	73.322
<b>2017</b>	71.604		5.704	77.309
<b>2018</b>	89.903		6.945	96.848
<b>2019</b>	94.966		6.311	101.277
<b>2020</b>	98.697		14.942	113.639
<b>2021</b>	100.810	10.714*	15.962	127.486
<b>2022</b>	103.629	8.620*	17.951	130.200

\* Estos recursos son adicionales y fueron logrados con la expedición de la Ley 2019 de 2020, que permite garantizar la devolución de 100 % de los descuentos por votación a las ITTU, a partir de 2021.

Fuente: MEN, Subdirección de Desarrollo Sectorial de Educación Superior, 2022

En el caso de las ITTU, se observa que las cifras son menores que las que reciben las universidades, pese a que tienen una participación en la matrícula pública creciente, la cual alcanza 18 % al final del periodo informado. Adicionalmente, no todas las ITTU reciben estos recursos ya que, en doce de ellas, la Nación no está obligada a su financiamiento, por

la forma en que se crearon. Esto significa que el financiamiento estructural de estas instituciones no solo no corresponde al tamaño de la matrícula, sino que además no incluye a todas las instituciones que la componen. Estas características son un insumo fundamental para definir la forma de aplicar los recursos adicionales a estas instituciones.

## Otros recursos para las IES públicas hasta 2018

Además de los recursos estructurales descritos arriba, en algunas vigencias la Nación realizó aportes adicionales para fortalecer los presupuestos de funcionamiento e inversión de las IES públicas. Entre otros, pueden destacarse: algunos recursos que se dispusieron para el pago de la deuda, los recursos asignados a la base presupuestaria de las universidades públicas en 2002 y 2006; los recursos dispuestos entre 2010 y 2011 para ampliación de cobertura; los recursos asignados a las universidades públicas en 2013 para el fortalecimiento de la base presupuestaria y ampliación de cobertura; los recursos para el fortalecimiento de la base presupuestaria y apoyo para el funcionamiento asignados a las IES públicas en 2017, y los recursos para el fortalecimiento de la

base presupuestaria asignados a las universidades públicas en 2018 (tabla 4).

Se destacan particularmente los recursos provenientes del impuesto sobre la renta para la equidad (CREE) asignados a las IES públicas (universidades e ITTU) entre 2013 y 2017, de acuerdo con lo establecido en las leyes 1607 de 2012 y 1739 de 2014, y el Decreto 2564 de 2015, y que representaron durante este periodo más de \$1,4 billones, que se destinaron a apalancar proyectos de inversión en las siguientes líneas: infraestructura física, tecnológica y bibliográfica; proyectos de investigación; nueva oferta académica; estrategias de disminución de la deserción; formación docente y estrategias de regionalización en programas de alta calidad. Con la expedición de la Ley 1819 de 2016 (Reforma Tributaria), se derogó el recaudo del CREE. En ese sentido, el último giro a las IES públicas por este concepto se realizó en la vigencia 2017.

**Tabla 4.** Otros recursos para IES públicas antes de 2018 (millones de pesos corrientes)

Año/ Fuente de recursos	Universidades			ITTU	
	Adiciones funcionamiento*	Adicionales inversión**	CREE	Adiciones funcionamiento	CREE
2010		111.835			
2011	72.100	45.409			
2012		46.771			
2013	100.000	47.759	148.996		49.665
2014			293.788		97.929
2015			217.687		72.562
2016			240.000		80.000
2017	160.135		161.590	26.147	53.863
2018	30.000	70.000			

\* En 2011, recursos de ampliación de cobertura. En 2013 incluye: 1) recursos para el fortalecimiento de la base presupuestaria; 2) recursos de ampliación de cobertura.  
 \*\* En 2010 incluye: 1) recursos de ampliación de cobertura; 2) aportes para el fomento de la educación superior (artículos 10 y 11 de la Ley 1324 de 2009); en 2011, 2012 y 2013, aportes para el fomento de la educación superior (artículos 10 y 11 de la Ley 1324 de 2009).

Fuente: MEN, Subdirección de Desarrollo Sectorial de Educación Superior, 2022

La tabla 4 evidencia que, desde la entrada en vigor de la Ley 30 (1992), además de los recursos estructurales, se ha buscado sumar al financiamiento otras fuentes y otros actores para mejorar el funcionamiento y la inversión de las IES. Sin embargo, estos otros recursos no han tenido una perdurabilidad en el tiempo ni han cobijado de manera adecuada y equitativa a todas las instituciones de educación superior.

De las anteriores fuentes descritas pueden derivarse algunos aspectos relevantes de la financiación de las IES públicas con recursos denominados estructurales, y vale la pena destacar estos:

- El monto de los recursos ha crecido año tras año, gracias al uso de distintos mecanismos de distribución que incluyen, en algunos casos puntuales, bolsas concursables (por ejemplo, en el caso del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación [Icfes] o el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación [Colciencias]), pero con una preminencia del crecimiento histórico o inercial.
- Las distintas fuentes de los recursos estructurales y otros recursos previos a 2018 no se han aplicado, en el periodo examinado, a todas las IES públicas.
- La financiación se ha fortalecido con instrumentos adicionales como las estampillas, que se crean en territorios para beneficio de las entidades territoriales, y recientemente se han incluido dentro de estos

recursos del SGR, aunque su peso relativo es bajo en comparación con las crecientes exigencias del sector.

- Los otros recursos aportados a las IES públicas no fueron estables en el tiempo.
- Dada la dinámica de crecimiento histórico de las diversas fuentes, en general no era necesaria una socialización o actualización metodológica para realizar la distribución de los valores, y se puede establecer fácilmente el monto que le corresponderá a cada IES para el año siguiente.
- El uso de los recursos, dado el reconocimiento de la autonomía universitaria, no va necesariamente acompañado de seguimiento específico a los resultados obtenidos con su uso, aunque sí se asume que están relacionados con el plan de desarrollo de cada institución.

La lógica que subyace a los recursos adicionales incluidos en el PND, que se analizan a continuación, modificaron, entre otras lógicas, las descritas arriba. Esto significa que, dada la constante transformación y las exigencias de la educación superior pública del país, y considerando las características estructurales de su financiamiento, era indispensable incluir no solo nuevos recursos adicionales para su funcionamiento e inversión, sino implementar e innovar nuevos criterios de distribución que contribuyan a resolver algunas de las limitaciones que estos recursos permanentes les han traído a las IES públicas.

# III. FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: UNA APUESTA POR LA EQUIDAD Y EL DESARROLLO REGIONAL

## Fortalecimiento a la demanda en la educación superior pública y reforma del ICETEX

El PND 2018-2022 fijó como uno de sus propósitos impulsar una educación superior incluyente y de calidad y avanzar hacia una mayor equidad en las oportunidades. Para esto, el MEN se propuso fortalecer la educación superior pública; revisar los esquemas de financiación de la educación superior; incrementar el número de beneficiarios de acceso a la educación superior con un énfasis de equidad; construir nuevas rutas de excelencia y fortalecer las ya existentes; contribuir al cierre de brechas regionales y urbano-rurales; fomentar la educación virtual; fortalecer el sistema de aseguramiento de la calidad; y formar capital humano de alto nivel.

De este modo, surgió el Programa de Acceso y Excelencia a la Educación Superior Generación E. El

Programa se ejecuta a través de tres componentes: equidad, excelencia y equipo, que, de manera complementaria, buscan contribuir a los objetivos de movilidad social y desarrollo regional. Los componentes de equidad y excelencia se dirigen a la atención a la demanda a través de acciones para avanzar en la gratuidad por mérito en la educación superior pública y el reconocimiento a los mejores bachilleres de bajos recursos económicos, mientras que el de equipo se orienta al fortalecimiento de las IES públicas. Con el componente de equidad se implementa por primera vez en el país un esquema de gratuidad gradual en el acceso a IES públicas y con el de excelencia se reconoce el mérito académico de los jóvenes que obtienen los mejores resultados de las pruebas Saber 11.<sup>6</sup>, los cuales acceden a IES con una oferta con acreditación de alta calidad.

Este programa fue creado en octubre de 2018 e inició su implementación a partir del primer semestre de

6 Las pruebas Saber 11.<sup>o</sup> son evaluaciones externas estandarizadas, aplicadas por el Icfes, que evalúan las competencias alcanzadas por los estudiantes al finalizar el ciclo de la educación media que corresponde a los grados 10.<sup>o</sup> y 11.<sup>o</sup>.

2019. Por medio de la financiación de los costos asociados a la matrícula y promoviendo la permanencia en el sistema con recursos de sostenimiento, su ejecución ha brindado oportunidades de acceso a jóvenes que no contemplaban esta posibilidad, por no contar con recursos para acceder y permanecer en la educación superior. **Con corte a abril de 2022, el programa ha beneficiado 276.954 jóvenes y se proyecta alcanzar a finales de 2022 los 336.000 acumulados, cumpliéndose así la meta prevista. A estos jóvenes se sumarán 732 mil financiados a través del Fondo Solidario para la Educación y de otras estrategias nacionales, territoriales y de las mismas IES públicas, como resultado de la política de gratuidad.** Durante el primer semestre de 2021, como una medida para mitigar los efectos de la pandemia causada por el covid-19, se destinaron recursos adicionales para brindar auxilios con el fin de financiar el valor de la matrícula para jóvenes de familias vulnerables de las IES públicas del país, a través del Fondo Solidario para la Educación creado en 2020. **Esta medida del Gobierno, sumada a apoyos de los entes territoriales y de las propias instituciones, permitió beneficiar a cerca de 669.000 estudiantes en el primer semestre de 2021.**

Ante los efectos negativos de la pandemia en toda la sociedad colombiana, se anunció la estrategia Matrícula Cero como derrotero para continuar avanzando en la gratuidad de la educación superior pública. Con ella, se amplió la cobertura a estratos 1, 2, 3 y 4 matriculados en programas de pregrado de IES públicas para el segundo semestre de 2021, con continuidad en 2022. Estos precedentes permitieron la aprobación de la política pública de la gratuidad en la educación superior pública a través de la Ley 2155 de 2021, denominada Ley de Inversión Social, la cual garantiza que los jóvenes de las familias más vulnerables, matriculados en programas de pregrado en las IES públicas, cuenten con los recursos permanentes para financiar el valor de la matrí-

cula. **Esta política de Estado enfocada en la gratuidad fortalece los mecanismos de financiamiento en el acceso y se convierte en un hito en la historia reciente de la educación superior en Colombia.**

De otra parte y como complemento a estas medidas anteriormente descritas y para fortalecer el financiamiento a la demanda a la educación superior por medio de crédito educativo, el ICETEX se transformó al poner a los usuarios en el centro de su operación para, a partir de allí, brindarles mejores beneficios, tales como disminución de la tasa de interés gracias a las nuevas fuentes de fondeo y emisiones de bonos sociales por más de \$650.000 millones, nuevas líneas de crédito educativo para poblaciones diferenciales, entendiendo sus particularidades y el modelo de pago contingente al ingreso a través del cual los nuevos usuarios podrán pagar su crédito destinando un porcentaje de sus ingresos, el cual nunca será mayor a 20 % de los mismos.

Asimismo, se creó el plan de alivios y estímulos que permite a los usuarios tener múltiples alternativas para el pago de sus obligaciones, así como reconocer a estudiantes destacados a nivel académico, investigativo, cultural y deportivo. Finalmente, a través del programa Comunidad ICETEX se brinda orientación, guía y acompañamiento para los jóvenes y sus familias a través de acciones de orientación vocacional, bienestar y permanencia y tránsito a la etapa productiva con el fin de apoyar la culminación de las trayectorias educativas.

## Financiamiento a la oferta como eje prioritario de la política pública

El financiamiento de la oferta en la educación superior pública requirió, en el caso colombiano, una nueva dinámica que define las características y limitaciones de la financiación estructural y que propu-



so nuevos instrumentos, principios y prácticas que la fortalezcan. En Colombia, desde hace varios años viene proponiéndose una revisión de los mecanismos para financiar la oferta educativa superior del país, tema que ha sido especialmente atendido por el CESU, cuando en 2014 este presentó el *Acuerdo por lo Superior 2034: propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz*. El documento reconoce que el sistema de educación superior enfrenta grandes retos y que una de las tareas prioritarias es definir un nuevo esquema de financiamiento que garantice la sostenibilidad financiera del sistema.

Sobre la sostenibilidad financiera del sector, el Acuerdo por lo Superior 2034 establece:

El financiamiento ocupa un lugar sobresaliente entre los varios desafíos que tiene la educación superior de nuestro país en el siglo XXI. La escasez de fondos frente a una demanda en ascenso y, a la vez, unos cos-

tos crecientes, hacen imposible pensar en plantear objetivos de desarrollo y una política pública si no se dispone de los medios para lograr la sostenibilidad financiera del sistema de educación superior del país. Por tanto, conocer e identificar los problemas estructurales permitirá establecer los lineamientos de una política pública con visión estratégica y con objetivos a largo plazo.

La política de sostenibilidad debe prever las estrategias y acciones concretas por medio de las cuales el sistema debe ser financiado a corto, mediano y largo plazo. Para ello, se debe construir un nuevo modelo de financiamiento que equilibre los recursos existentes con las necesidades de formación de calidad que demanda la sociedad en su búsqueda de mayor equidad, bienestar y desarrollo, tanto en las IES públicas como en las privadas. (Consejo Nacional de Educación Superior [CESU], 2014, p. 120)



Frente a la financiación de la oferta pública, el Acuerdo por lo Superior 2034 destacó como uno de los principales problemas nodales el hecho de que se requiere fortalecer la equidad entre instituciones que acceden a recursos diferenciados en forma no equitativa, y que no reconocen sus dinámicas y crecimientos de los últimos años, al acudir únicamente a criterios históricos. Esta “inercia” en la distribución de recursos debe revisarse y corregirse en los recursos adicionales previstos en el PND.

En virtud de lo anterior, el Acuerdo por lo Superior 2034 estableció, como visión para 2034, un sistema de educación superior financieramente estable, en el que “el modelo que se diseñe para la asignación de recursos debe ser flexible y diferenciado, en coherencia con las misiones institucionales” (CESU, 2014, p. 132).

Del mismo modo, respecto a la sostenibilidad financiera del sistema, el Acuerdo 2034 definió, entre otros, lineamientos relacionados con contar con fuentes recurrentes que mejoren el funcionamiento e inversión de las IES tanto del nivel nacional como regional, que reconozcan sus particularidades, incentiven los mejoramientos de resultados alcanzados y fomenten resultados de calidad en el desarrollo de la misionalidad.

El Acuerdo por lo Superior 2034, construido por el CESU, representa lo que el país esperaba de su educación superior en los próximos 20 años; se alcanzó luego de hacer un recorrido por todo el país y de ponderar y analizar los aportes de expertos nacionales y extranjeros frente al diagnóstico de los principales problemas del sistema de educación superior. Fue el resultado de un gran diálogo nacional y de la construcción colectiva, colegiada y participativa de intelectuales, investigadores, personal académico y administrativo de las instituciones de educación superior, egresados, profesores, estudiantes, padres de familia, gobiernos locales, organizaciones civiles

y sociales, secretarías de educación, empresarios, sector productivo y medios de comunicación.

Lo planteado por el CESU desde 2014 y el reconocimiento de las prácticas internacionales, que este documento describió de manera sintética en el primer capítulo, permitieron que, tras la inclusión en el PND 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” de los acuerdos logrados entre el Gobierno nacional y los rectores, docentes y estudiantes de las IES públicas en 2018, en el Gobierno nacional se concibiera que la distribución, uso y seguimiento de los recursos adicionales contribuyeran a solucionar los problemas de financiamiento que presentaban las IES públicas del país, y que, a su vez, se modificaran las prácticas que sobre financiamiento han existido desde la Ley 30 (1992), como se describió en el segundo capítulo.

El PND 2018-2022 se comprometió a asignar

a las IES públicas recursos adicionales al incremento del IPC y recursos adicionales de inversión bajo una senda de sostenibilidad y responsabilidad fiscal. Lo definido fue que los recursos adicionales al funcionamiento y a la inversión serían destinados hacia los ‘factores de alta calidad’, como se amplía más adelante. (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2019, p. 303)

Por tanto, se procura que las intencionalidades que subyacen a la distribución de los recursos adicionales previstos en el PND 2018-2022, tema que se abordará a continuación, aporten aprendizajes institucionales para sustentar posibles modificaciones al esquema de financiamiento de la educación superior, que integren las diferentes fuentes existentes a nivel nacional y territorial con los recursos propios generados por las instituciones, y que atiendan los retos y desafíos del subsistema público de educación superior con plena responsabilidad fiscal acorde con

las capacidades de los actores. La lectura del siguiente apartado permitirá evidenciar que los objetivos del MEN con la distribución, el uso y seguimiento a los recursos adicionales buscan eliminar o reducir algunos de los más graves problemas del financiamiento planteados en la Ley 30 (1992), y, al mismo tiempo, acogen nuevos principios, instrumentos y prácticas acordes con contextos internacionales, en un contexto de transparencia, institucionalidad, y de respeto por la autonomía de las IES.

Como respuesta a las diferentes necesidades identificadas en materia de financiación, en las bases del PND 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, se incluyó el fortalecimiento de la educación superior pública como uno de los pilares. Lo anterior como resultado del compromiso decidido del Gobierno nacional con la educación superior del país y después de un diálogo activo con los diferentes actores del sector, representados por rectores, estudiantes y profesores de las IES públicas, que se materializó en los acuerdos históricos suscritos el 26 de octubre y el 14 de diciembre de 2018.

En el marco del objetivo 5, “Apuesta para impulsar una educación superior incluyente y de calidad”, el Gobierno nacional propuso como una de las principales estrategias el fortalecimiento de la educación superior pública, asignarles a las IES públicas recursos de funcionamiento, adicionales al incremento del IPC, y recursos adicionales de inversión, según una senda de sostenibilidad y responsabilidad fiscal (DNP, 2019, p. 238).

Lo anterior con el compromiso de encauzar el subsistema de educación superior en una trayectoria incremental de alta calidad, estableciendo, para ello, que los recursos adicionales se destinaran a;

los factores de alta calidad (cualificación docente, bienestar y permanencia de los estudiantes, fortalecimiento de infraes-

tructura tecnológica y dotación, proyectos de regionalización, diseño y adecuación de nueva oferta académica y proyectos de investigación), con una gestión transparente a nivel institucional que promueva, en el marco de la autonomía, la adopción de prácticas de buen gobierno y gestión en los procesos de toma de decisiones y ambiente de control interno, y con una rendición de cuentas permanente frente a la ciudadanía. (DNP, 2019, p. 241)

Encauzar el sistema en esta trayectoria incremental de calidad ha evidenciado que el sistema ha crecido en su cobertura, en sus demandas de recursos, en su nivel de formación docente, pero esto no se ha acompañado de crecimientos suficientes en los recursos de financiamiento a la oferta institucional para funcionamiento e inversión de las IES públicas, lo cual debilita su capacidad financiera y presupuestaria para el adecuado cumplimiento de sus funciones. En principio, entonces, se requieren recursos adicionales que permitan que los docentes y administrativos puedan cumplir su labor (funcionamiento), así como realizar inversiones para mejorar las condiciones de infraestructura física y tecnológica, para mejorar las condiciones de calidad en las que operan las instituciones.

Lo anterior exigió contar con recursos adicionales provenientes de diversas fuentes y no únicamente del PGN, para financiar, por ejemplo, necesidades de inversión. Al mismo tiempo, se requiere que estos recursos adicionales se giren a todas las instituciones de educación superior pública, con base en criterios objetivos que fortalezcan sus capacidades para el mejoramiento institucional y de programas. A continuación se analizan, de manera detallada, los recursos adicionales destinados a las IES públicas.

## Recursos adicionales del Presupuesto General de la Nación (PGN) y del Sistema General de Regalías (SGR)

Además de la transferencia de los recursos estructurales ya descritos, en el cuatrienio 2018-2022 se gestionaron recursos adicionales del PGN y del SGR, para el fortalecimiento de los presupuestos de funcionamiento e inversión de todas las IES públicas del país (artículo 183 de la Ley 1955 [2019], por la cual se expidió el PND 2018-2022, y artículos 45, 46 y 53 de la Ley 1942 [2018], por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio 2019-2020). Los recursos adicionales se desagregan así:

1. Incrementos de los recursos de funcionamiento adicionales al IPC causado en cada año, distribuidos en el cuatrienio de la siguiente manera: 3,5 puntos porcentuales en 2019, 4,0 puntos porcentuales en 2020, 4,5 puntos porcentuales en 2021 y 4,65 puntos porcentuales en el año 2022.

Estos recursos están destinados al fortalecimiento de la base presupuestaria de las IES públicas e implican un crecimiento real por encima de la inflación, durante el periodo de gobierno, de más de 17 puntos porcentuales, crecimiento comparable con el registrado entre 2006 y 2018, lo cual representa un esfuerzo que asciende a más de \$1,35 billones adicionales.

2. Recursos de inversión con cargo al Presupuesto Nacional, que suman \$1,35 billones adicionales para los cuatro años de gobierno, de los cuales \$500.000 millones están destinados a pago de pasivos y \$850.000 millones a proyectos de inversión que promuevan el mejoramiento de la calidad de las instituciones públicas. Los recursos para pagos de pasivos se distribuyen así: 2019, \$250.000 millones; 2020, \$150.000 millones; y 2021, \$100.000 millones. Los recursos

para financiar proyectos de inversión de las IES públicas se distribuyen así: 2019, \$100.000 millones; 2020, \$200.000 millones; 2021, \$250.000 millones; 2022, \$300.000 millones.

3. Recursos para fortalecer los presupuestos de funcionamiento de las ITTU de orden territorial y cuya norma de creación no vincula a la Nación en su financiación, o que no contaban con partidas presupuestarias apropiadas a través del MEN.
4. Incorporación, a partir de 2019, de los recursos de los excedentes de cooperativas establecidos en el artículo 142 de la Ley 1819 de 2016 (Reforma Tributaria, 2016), que adiciona el artículo 19-4 del Estatuto Tributario. Estos recursos se destinan a fortalecer los presupuestos de funcionamiento de las IES públicas.
5. Con la aprobación de la Ley 2019 (2020), se les reconoce, a partir de 2021, a las universidades públicas y a las instituciones técnicas, tecnológicas y universitarias públicas, el 100 % de descuento por votación que actualmente les hacen a sus estudiantes sufragantes.
6. Con el concurso de los gobernadores y alcaldes, en el Plan Bienal de Regalías se gestionaron \$1,5 billones para educación superior, de los cuales \$1 billón se destina a fomentar la inversión en infraestructura orientada al mejoramiento de la calidad de las IES públicas; \$250.000 millones al fortalecimiento institucional y las capacidades de investigación; y \$250.000 millones a programas de doctorado con las becas de excelencia doctoral del Bicentenario.

En este sentido, la Ley 1955 (2019), por la cual se expidió el PMD 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto la equidad”, estableció:

*Fortalecimiento financiero de la educación superior pública.* La Ley Anual de Presupuesto para 2020 asignará a la base presupuestal de funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior Pública un incremento del IPC más 4 puntos a los recursos de transferencia ordinaria. La Ley Anual de Presupuesto para 2021 asignará a la base presupuestal de funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior Pública un incremento del IPC más 4,5 puntos a los recursos de transferencia ordinaria. La Ley Anual de Presupuesto para 2022 asignará a la base presupuestal de funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior Pública un incremento del IPC más 4,65 puntos a los recursos de transferencia ordinaria. El Ministerio de Educación Nacional establecerá los mecanismos de distribución de estos recursos, con criterios de equidad y fortalecimiento institucional, entre otros.

La Nación asignará recursos de funcionamiento del Presupuesto General de la Nación a todas las Instituciones de Educación Superior que son establecimientos públicos del orden territorial. Para ello, el Ministerio de Educación Nacional establecerá anualmente, con estas instituciones, el mecanismo de inversión en los presupuestos institucionales.

La Nación financiará proyectos de inversión de las Instituciones de Educación Superior Públicas los cuales no harán parte de la base presupuestal, que incluyen saneamiento de pasivos y aportes adicionales de inversión.

Estos programas incluirán medidas orientadas al pago de acreencias laborales, rees-

tructuración y saneamiento de pasivos, adquisición de cartera, y estarán precedidos del estudio que realizará cada Institución de Educación Superior Pública, el cual deberá ser validado por el Ministerio de Educación Nacional.

Los recursos adicionales para inversión también se podrán destinar para el mejoramiento de la calidad de las Instituciones de Educación Superior Públicas, de acuerdo con las líneas definidas por el Ministerio de Educación Nacional.

El Gobierno Nacional adelantará un proceso de revisión integral de fuentes y usos de los recursos de las Instituciones de Educación Superior Públicas con miras a plantear una reforma al esquema para su financiación, que permita la garantía de su financiación y sostenibilidad en el mediano y largo plazo. (art. 183)



Con esta intención de reconocerles recursos adicionales a las instituciones, se incluyó, dentro de las fuentes, el propósito gubernamental de fortalecer la ciencia, la tecnología y la innovación, al cual lo sustentan los artículos 45, 46 y 53 de la Ley 1942 (2018), “Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías<sup>7</sup> para el bienio 2019-2020”, y que establecen:

**Artículo 45. Becas de excelencia doctoral del Bicentenario.** Con el objeto de fomentar el programa de investigación con calidad e impacto se podrán financiar proyectos de inversión con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación hasta por doscientos cincuenta mil millones de pesos (\$250.000.000.000.00), cuyo objeto corresponda al otorgamiento de “Becas de excelencia doctoral del Bicentenario”. Estos proyectos de inversión podrán ser presentados y ejecutados por el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) como actor del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

**Artículo 46. Obras de infraestructura física en instituciones públicas de educación superior.** En desarrollo de lo previsto en el inciso primero del artículo 361 de la Constitución Política, se podrán financiar con recursos del Sistema General de Regalías y hasta por un billón de pesos (\$1.000.000.000.000.00), proyectos de inversión que tengan por objeto la realización de obras de infraes-

tructura física en Instituciones Públicas de educación superior. Estos proyectos de inversión tendrán el máximo puntaje en el Sistema de Evaluación por Puntajes. Para lo anterior, el Departamento Nacional de Planeación realizará las modificaciones a que haya lugar en dicho Sistema, de lo cual informará a la Comisión Rectora del SGR. (...)

**Artículo 53. Proyectos de inversión para el fortalecimiento institucional y de investigación de las IES públicas.** En desarrollo de lo previsto en el inciso primero del artículo 361 de la Constitución Política, se podrán financiar con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación y hasta por doscientos cincuenta mil millones de pesos (\$250.000.000.000,00), para promover el fomento de la oferta y la demanda de la educación superior pública a través de la financiación de proyectos de inversión encaminados al fortalecimiento institucional y de investigación de las IES públicas de acuerdo con las necesidades territoriales y apuestas productivas regionales; o de proyectos de infraestructura relacionada con ciencia, tecnología e innovación. Estos proyectos podrán ser presentados y ejecutados por el Ministerio de Educación Nacional, como actor del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. (Ley 1942 de 2018)

---

<sup>7</sup> Adicionalmente, se impulsó que dentro de la reforma constitucional y legal al Sistema General de Regalías se destinaran recursos a la educación superior pública, con el propósito de incrementar fuentes de manera estable en el tiempo para las instituciones.

**Tabla 5.** Recursos adicionales del PGN y del SGR destinados al fortalecimiento de las IES públicas, 2019–2022 (millones de pesos corrientes)

Año/Fuente de recursos	Presupuesto General de la Nación (PGN)							Sistema General de Regalías (SGR) y otras fuentes				Total
	Fortalecimiento de la base presupuestal	Excedentes de cooperativas	Apoyo al funcionamiento ITTU no PGN	Recursos adicionales para inversión	Recursos para pago de pasivos	Apoyo votación	I+D+I	Fortalecimiento de la investigación SGR	Becas doctorales SGR	Infraestructura SGR	Infraestructura otras fuentes	
2019	110.747	36.048	15.665	100.000	250.000			121.103		226.802		860.365
2020	249.983	58.653	16.886	200.000	150.000			50.912	111.581	80.830	18.661	937.506
2021	418.290	29.015	17.918	250.000	100.000	43.967**	78.256	23.213	122.912	141.237	214.085	1.438.893
2022	612.679*	98.570	19.289	300.000		38.600**				275.921***	102.553***	1.447.612
Total	1.391.699	222.286	69.758	850.000	500.000	82.567	78.256	195.228	234.493	724.790	335.299	4.684.376

\* Dato proyectado con IPC estimado de 3 %.

\*\* Dato estimado. Estos recursos son adicionales, logrados con la expedición de la Ley 2019 de 2020, que permite garantizar la devolución del 100 % de los descuentos por votación para universidades e ITTU públicas.

\*\*\* Valor estimado con base en proyectos de infraestructura visibilizados.

Fuente: MEN, Subdirección de Desarrollo Sectorial de Educación Superior, 2021



La tabla 5 evidencia que, además de los recursos estructurales, durante los cuatro años de vigencia del PND se aportaron al sistema de educación superior pública significativos y materiales recursos adicionales, cuyo monto más representativo de todos es el fortalecimiento al funcionamiento que establece el artículo 86 de la Ley 30 (1992). Estos recursos hacen base presupuestaria y, por tanto, se mantendrán en el tiempo. Además, constata que se combinan fuentes como recursos del PGN y del SGR.

En promedio, los valores de la tabla 5 al compararse con los recursos estructurales (descritos en el segundo capítulo) que cada año se destinan a las IES públicas, evidencian un crecimiento de los valores aportados por las fuentes del Gobierno nacional superiores a 20 % anual, a lo que se suma el significativo aporte en materia de regalías. Para dimensionar el monto de los aportes, se puede señalar que lo invertido se hace comparable con los recursos adicionales de los diez últimos años al sector. Adicionalmente, por ejemplo, **en 2020 y 2021, años de grandes restricciones para todo el país por los efectos de la pandemia por el covid-19, se distribuyeron recursos adicionales por más de \$2,0 billones, recursos de significativa importancia para mantener las actividades de todas las IES públicas, pese a las difíciles condiciones del entorno.** No obstante la crítica si-

tuación fiscal del país, el Gobierno nacional honró plenamente los acuerdos de 2018 y sigue avanzando en el cumplimiento del PND hasta 2022.

El sentido del PND y la forma de asignar los recursos adicionales, descrita en la tabla 5, obedecieron a varios principios y reglas generales que transforman y mejoran el financiamiento a la oferta. Dentro de las mejoras o transformaciones, vale la pena destacar las siguientes, en la medida que resultan ser aprendizajes del sistema para tener en cuenta cuando se aborde una revisión estructural de las fuentes, usos y actores que convergen en el financiamiento de la educación superior pública:

- Los recursos adicionales se distribuyeron en la totalidad de las IES públicas que componen el sistema, incluidas Unitrópico y las recientemente reconocidas, la Institución Universitaria Digital de Antioquia (IU Digital) y la UAIIN. A diferencia de lo ocurrido con la financiación estructural, se aportan recursos a la totalidad de ITTU, incluso las que no reciben, por la norma de su creación, recursos del PGN.
- Todos los recursos adicionales se distribuyeron y asignaron mediante metodologías objetivas, basadas en un sistema de indicadores de cada vez mayor capacidad para reconocer las condiciones de las instituciones en particular, y del conjunto de IES en general. Estos indicadores se ampliaron y actualizaron conforme a la naturaleza del recurso adicional por distribuir.
- Los mecanismos de distribución, metodologías, y otros criterios se divulgaron ampliamente entre distintos actores del sistema, y muchas de las mejoras logradas fueron fruto del diálogo entre el MEN, las instituciones, los profesores y estudiantes.
- Los resultados de las distribuciones de recursos adicionales realizadas por el Ministerio se socializaron ampliamente y se conocieron por los actores del sistema, dando así cumplimiento pleno al PND, a los

acuerdos de 2018, en un contexto de transparencia y plena divulgación de información.

- Los recursos adicionales, su distribución y uso, acudieron siempre a los interlocutores institucionales como el SUE y la red TTU.
- Se procuró el diseño de instrumentos de planeación a mediano plazo para el uso estratégico de los recursos adicionales y el seguimiento en la ejecución de los recursos, obtención de resultados, potenciando la capacidad de rendición de cuentas de las IES.
- De igual manera, hubo un permanente diálogo y seguimiento de los rectores, docentes y estudiantes, quienes monitorearon y accedieron permanentemente a información que permitió validar el pleno cumplimiento de los acuerdos y alcanzar las metas y los resultados previstos en el PND.
- Se impulsaron los planes de fomento como instrumento de la planeación de la inversión de las IES.

A continuación, se analiza en detalle cada uno de los aspectos más relevantes en torno a los recursos adicionales incluidos en la Ley 1955 (2019) del PND 2018-2022.

## Mecanismos de distribución de los recursos adicionales del PGN

### Modelo conceptual

Frente a la distribución de los recursos adicionales para fortalecimiento de las IES públicas, la Ley 1955 (2019), “Por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo ‘Pacto por Colombia, pacto por la equidad’”, declarado constitucional por la Alta Corte, estableció: “El Ministerio de Educación Nacional establecerá los mecanismos de distribución de estos recursos, con criterios de equidad y fortalecimiento institucional, entre otros” (art. 183).

Conceptualmente, el sentido que se le ha otorgado al criterio “equidad” en la distribución de los recursos adicionales dispuestos para el cuatrienio 2019-2022 incluye proporción, compensación, equilibrio, justicia o redistributivo y enfocado a la reducción de las desigualdades entre IES públicas, entendiendo las diferencias y características propias de cada institución.

Del mismo modo, el criterio “fortalecimiento institucional” se ha incorporado según la visión estratégica del proceso y hace referencia al apoyo para la mejora o evolución de las IES, en aspectos estrechamente relacionados con el progreso de la calidad de la prestación del servicio educativo. Por tanto, en las bases del PND se fijó, como una línea de acción particular, el fortalecimiento de la educación superior pública en los siguientes términos:

#### 1) Fortalecimiento de la educación superior pública

El Gobierno nacional, comprometido con el fortalecimiento de la educación superior pública, asignará a las IES públicas recursos adicionales al incremento del IPC y recursos adicionales de inversión bajo una senda de sostenibilidad y responsabilidad fiscal. Este compromiso pondrá al subsistema de educación superior en una trayectoria incremental de alta calidad. Para ello, es fundamental que los recursos adicionales al funcionamiento y a la inversión sean destinados hacia los factores de alta calidad (cualificación docente, bienestar y permanencia de los estudiantes, fortalecimiento de infraestructura tecnológica y dotación, proyectos de regionalización, diseño y adecuación de nueva oferta académica y proyectos de investigación) con una gestión transparente a nivel institucional que promueva, en el marco de la autono-



mía, la adopción de prácticas de buen gobierno y gestión en los procesos de toma de decisiones y ambiente de control interno, y con una rendición de cuentas permanente frente a la ciudadanía. (DNP, 2019, p. 302)

En virtud de lo anterior, y como se explica más adelante, los criterios de equidad y fortalecimiento institucional se materializan en la distribución de recursos adicionales, al incorporar un número grande de indicadores y formas de medición de estos indicadores, que no solo valoran la gestión y el desempeño de las instituciones, sino que también reconocen la heterogeneidad institucional, lo cual permite que, además de fortalecer a las 63 IES públicas con la inyección de nuevos recursos que promueven el mejoramiento de las condiciones de calidad, se avance gradualmente en un proceso de distribución que redunde en la reducción de desigualdades entre las IES.

### **Batería de indicadores: componentes y dimensiones**

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2018), los indicadores son “una expresión cuantitativa observable y verificable que permite describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad” (p. 6). Los indicadores deben servir para cuantificar características y determinar el rumbo de un fenómeno de interés particular o general; pueden ser de gestión, de producto o de resultado. **Las principales características de un buen indicador son: pertinencia, disponibilidad, oportunidad, utilidad, confiabilidad, replicabilidad.**

Consecuencia de lo anterior, para la distribución de los recursos adicionales, el MEN avanzó en la construcción de una batería de indicadores que permiten valorar la gestión y el desempeño de las instituciones en diferentes aspectos, tener en cuenta su situación financiera y presupuestaria, así como reconocer la heterogeneidad institucional. La información

utilizada como insumo para la definición de los indicadores se extrae, en su totalidad, de los sistemas de información oficiales del sector: Sistema Nacional de Información de Educación Superior (SNIES), Sistema para la Prevención de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (SPADIES), Observatorio Laboral para la Educación (OLE); y de fuentes externas como el Icfes, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias), entre otros.

Los indicadores definidos responden a diferentes componentes y dimensiones y a la incorporación y ponderación de estos. La distribución de cada fuente adicional de recursos está determinada por el tipo de recurso para distribuir (funcionamiento o inversión) y por los objetivos, elementos o propósitos a los que se busca darles mayor preponderancia en cada ejercicio de distribución. Por tanto, para la distribución de cada fuente adicional de recursos se definen los componentes, dimensiones e indicadores por incorporar en el modelo y sus respectivas ponderaciones (tabla 6).

Los componentes se definen, entonces, según las funciones misionales de las IES y según los objetivos de política y elementos de la prestación del servicio educativo que se busca impactar con los recursos adicionales. Se contemplaron los siguientes componentes:

1. Bienestar, permanencia, graduación y pertinencia.
2. Acceso con equidad y regionalización.
3. Formación de alto nivel y caracterización de la planta docente.
4. Logro y calidad.
5. Componente financiero (tabla 6).

Las dimensiones se definen en torno a los resultados, mejoramientos o aportes que cada IES realiza, así:

1. *Desempeño institucional*: Reconocimiento al mejoramiento de los resultados de una IES comparada con ella misma.
2. *Aporte del sistema*: Reconocimiento de la participación o aporte que hace cada IES dentro de su subsistema de educación superior (universidades o ITTU públicas).
3. *Equidad interinstitucional*: Reconocimiento de

la heterogeneidad institucional y reducción de desigualdades institucionales.

4. *Equidad en el acceso*: Reconocimiento de los esfuerzos institucionales para garantizar el acceso a poblaciones de especial protección constitucional o en posibles condiciones de vulnerabilidad socioeconómica.
5. *Situación financiera y presupuestaria*: Valoración de la situación financiera y presupuestaria de las IES y reconocimiento de necesidades de recursos (tabla 6).

**Tabla 6.** Indicadores que a la fecha forman parte de la batería diseñada para la distribución de recursos adicionales

Componentes	Dimensión	Indicadores
<b>Bienestar, permanencia, graduación y pertinencia</b>	Desempeño institucional	Evolución de la tasa de retención (tasa de retención de periodo)
		Tasa de vinculación de graduados de pregrado
		Porcentaje de gasto en bienestar
	Aporte al sistema	Inverso de la tasa de deserción de cohorte, ponderada por matrícula de primer curso
		Tasa de graduación, ponderada por matrícula de primer curso
	Equidad interinstitucional	Tasa de deserción de periodo
	Equidad en el acceso	Porcentaje de estudiantes nuevos, provenientes de familias de bajos ingresos
<b>Acceso con equidad y regionalización</b>	Desempeño institucional	Evolución de la matrícula de pregrado, ponderada según municipio de oferta
	Aporte al sistema	Matrícula de pregrado, ponderada según municipio de oferta
	Equidad interinstitucional	Ingresos por extensión
		Porcentaje de programas virtuales
		Porcentaje de activos de tecnología
	Equidad en el acceso	Matrícula de pregrado, ponderada según atención en municipios rurales, rurales dispersos y Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)
		Proporción de estudiantes con puntajes bajos en Sisbén, o que pertenecen a población indígena o víctima del conflicto

Componentes	Dimensión	Indicadores	
<b>Formación de alto nivel y docentes</b>	Desempeño institucional	Evolución de matrícula en formación de alto nivel ponderada (maestrías y doctorados)	
		Evolución del número de docentes con formación de alto nivel (maestrías y doctorados), en tiempos completos equivalentes (TCE)	
	Aporte al sistema	Matrícula en formación de alto nivel ponderada (maestrías y doctorados)	
		Docentes con formación de alto nivel (maestrías y doctorados), en tiempos completos equivalentes (TCE)	
	Equidad interinstitucional	Porcentaje de programas de formación de alto nivel	
		Porcentaje de docentes con formación de alto nivel en TCE	
		Porcentaje de docentes catedráticos y ocasionales	
	<b>Logro y calidad</b>	Desempeño institucional	Evolución de la proporción de programas acreditados
			Proporción de estudiantes en nivel alto en la prueba Saber Pro de razonamiento cuantitativo
Proporción de estudiantes en nivel alto en la prueba Saber Pro de lectura crítica			
Proporción de estudiantes en nivel alto en la prueba Saber Pro de comunicación escrita			
Proporción de estudiantes en nivel alto en la prueba Saber Pro de competencias ciudadanas			
Producción en investigación			
Aporte al sistema		Acreditación de alta calidad de programas	
		Número de grupos de investigación ponderados	
Equidad interinstitucional		Acreditación institucional de alta calidad	
		Inverso de la proporción de programas acreditados	
		Número ponderado de investigadores	
		Valor de la propiedad planta y equipo per cápita	
		Presupuesto de ingresos per cápita	
		Gastos de funcionamiento per cápita	
		Pasivos corrientes per cápita	
Equidad en el acceso		Porcentaje de estudiantes nuevos que se ubican en niveles bajos en las pruebas Saber 11	

Componentes	Dimensión	Indicadores
Componente financiero	Situación financiera	Deuda corriente per cápita
		Resultado del ejercicio contable
		Dependencia de ingresos propios
		Gastos y costos operacionales per cápita
	Situación presupuestaria	Compromiso funcionamiento per cápita
		Necesidades en funcionamiento + inversión en talento humano
		Resultado presupuestario
		Dependencia de recursos propios
	Impacto de los recursos	Variación porcentual del resultado presupuestario
		Variación porcentual del resultado contable
		Seguimiento a la ejecución de recursos para pago de pasivos

Nota: Para mayor detalle ver anexo 1.

Fuente: MEN, Subdirección de Desarrollo Sectorial, 2022

## Metodologías de distribución

La metodología para la distribución de las diferentes fuentes de recursos adicionales incorpora, en su definición, modelos que valoran la gestión y el desempeño de las instituciones en diferentes componentes y dimensiones relacionados con sus actividades misionales y que además reconocen la heterogeneidad institucional. Esta metodología se basa en la construcción de índices sintéticos que permiten integrar, en una única medida, la información proporcionada por varias variables o indicadores que previamente se han estandarizado<sup>8</sup>. En todos los casos, la metodología propuesta se discutió y socializó previamente con las instituciones.

A continuación, se describe la metodología utilizada en la distribución de cada fuente de recursos adicionales:

1. *Incrementos de los recursos de funcionamiento adicionales al IPC:* Para la distribución de estos recursos entre las universidades públicas, se definió un modelo que incorpora dos componentes: uno que distribuye una parte de los puntos adicionales al IPC de manera proporcional, según la participación de cada universidad en el total de recursos del artículo 86 de Ley 30 para funcionamiento girados en el año inmediatamente anterior; y otro que distribuye los recursos restantes, con base en el índice sintético construido a partir de indicadores de la batería. **Los indicadores incorporados en el índice sintético responden a cuatro componentes y cuatro dimensiones. Componentes:** 1) bienestar, permanencia y pertinencia, 2) matrícula, acceso y regionalización, 3) oferta de formación de alto nivel y caracterización de la planta docente, 4) indicadores de logro y condiciones de calidad.

<sup>8</sup> La estandarización consiste en eliminar el efecto de escala o unidad de medida, convirtiendo el indicador en una nueva variable que toma valores entre cero y uno (0 y 1).

Dimensiones: 1) gestión institucional, 2) aporte de las IES al sistema, 3) equidad interinstitucional; 4) equidad en el acceso. Actualmente, el índice sintético incorpora 36 indicadores. En el caso de las cinco ITTU, establecimientos públicos del orden nacional, y las trece ITTU, de orden territorial que anualmente reciben recursos recurrentes de funcionamiento del PGN a través del MEN, los puntos adicionales al IPC se le asignan directamente a cada institución.

2. *Recursos de inversión con cargo al PGN, destinados a proyectos de inversión:* Inicialmente, se define el porcentaje de participación de las universidades y las ITTU en el total de los recursos por distribuir. Al interior de cada grupo (universidades e ITTU), la distribución se realiza con base en el índice sintético construido a partir de indicadores. La metodología para la construcción del índice sintético es la misma que se utiliza en el caso de los recursos de funcionamiento adicionales al IPC. Los indicadores incorporados responden a cuatro componentes y cuatro dimensiones. Componentes: 1) bienestar, permanencia y pertinencia; 2) matrícula, acceso y regionalización; 3) oferta de formación de alto nivel y caracterización de la planta docente; 4) indicadores de logro y condiciones de calidad. Dimensiones: 1) gestión institucional; 2) aporte de las IES al sistema; 3) equidad interinstitucional; 4) equidad en el acceso. Actualmente, el índice sintético incorpora 31 indicadores en el caso de las universidades y 26 indicadores en el caso de las ITTU, incentivando y dándoles una mayor ponderación al desempeño y a los resultados obtenidos por las instituciones.
3. *Recursos de inversión para saneamiento de pasivos:* Para la distribución de estos recursos, inicialmente se define el porcentaje de participación de las universidades y las ITTU en el total de los recursos por distribuir. Al interior de cada

grupo (universidades e ITTU), la distribución se realiza con base en un índice sintético construido con indicadores que permiten valorar la situación financiera y presupuestaria de las IES, así como la gestión y el desempeño de estas. Dentro del componente financiero se incluyen indicadores que responden a tres dimensiones: 1) situación financiera; 2) situación presupuestaria; 3) impacto de los recursos asignados en vigencias anteriores. Los indicadores se estiman con base en la información disponible en los sistemas de información oficiales del sector y de fuentes de información como el Consolidador de Hacienda a Información Pública (CHIP) de la Contaduría General de la Nación y otras herramientas dispuestas por el MEN para el reporte de información financiera y presupuestaria de las IES públicas.

4. *Recursos de excedentes de cooperativas para funcionamiento:* Para la distribución de estos recursos, inicialmente se define el porcentaje de participación de las universidades y las ITTU en el total de los recursos por distribuir. Al interior de cada grupo (universidades e ITTU), la distribución se realiza con base en el índice sintético construido con otros indicadores. La metodología para la construcción del índice sintético es la misma que se utiliza en el caso de los recursos de funcionamiento adicionales al IPC y los recursos para proyectos de inversión. Los indicadores incorporados responden a cuatro componentes y cuatro dimensiones. Componentes: 1) bienestar, permanencia y pertinencia; 2) matrícula, acceso y regionalización; 3) oferta de formación de alto nivel y caracterización de la planta docente; 4) indicadores de logro y condiciones de calidad. Dimensiones: 1) gestión institucional; 2) aporte de las IES al sistema; 3) equidad interinstitucional; 4) equidad en el acceso. Actualmente, el índice sintético incorpora 36 indicadores en el caso de las universidades y 28 indicadores en el



caso de las ITTU, dándoles una mayor ponderación a indicadores asociados con el funcionamiento de las instituciones.

5. Recursos para fortalecer los presupuestos de funcionamiento de las Instituciones Técnico Profesionales, Tecnológicas y Universitarias (ITTU) de orden territorial y cuya norma de creación no vincula a la Nación en su financiación o que no cuentan con partidas presupuestarias apropiadas a través del Ministerio de Educación Nacional: La distribución de estos recursos, entre las doce ITTU beneficiadas, se realiza con base en un índice sintético construido con indicadores que permiten valorar la gestión y el desempeño de las instituciones, así como su situación financiera y presupuestaria. Los indicadores incorporados para valorar la gestión y el desempeño de las instituciones responden a cuatro componentes y cuatro dimensiones. Componentes: 1) bienestar, permanencia y pertinencia; 2) matrícula, acceso y regionalización; 3) oferta de formación de alto nivel y caracterización de la planta docente; 4)

indicadores de logro y condiciones de calidad. Dimensiones: 1) gestión institucional; 2) aporte de las IES al sistema; 3) equidad interinstitucional; 4) equidad en el acceso. Los indicadores financieros incorporados responden a dos dimensiones: 1) situación financiera y 2) situación presupuestaria. Actualmente, el índice sintético incorpora 21 indicadores asociados a gestión y desempeño y siete indicadores asociados a la situación financiera y presupuestaria de las instituciones. Los indicadores se estiman con base en la información disponible en los sistemas de información oficiales del sector (SNIES, SPADIES) y de fuentes de información como el CHIP de la Contaduría General de la Nación y otras herramientas dispuestas por el MEN para el reporte de información financiera y presupuestaria de las IES públicas.

## Instrumentos para la identificación de las apuestas de las IES en el uso de los recursos adicionales

A partir de la distribución de valores a cada una de las IES públicas, conforme a las metodologías descritas arriba, el MEN les solicita a las IES la elaboración de documentos que cumplen varios propósitos de manera simultánea: 1) proyectar el uso de los recursos que las IES les darán a estos, fortaleciendo las dinámicas de planeación en estas; 2) definir la información con base en la cual podrá hacerse seguimiento al uso de los recursos; 3) aumentar el grado de rendición de cuentas a actores diversos interesados en hacerles seguimiento a los resultados obtenidos con su uso.

Los instrumentos utilizados tuvieron dos momentos en el tiempo: el primero corresponde al año 2019 que, por ser el primero de los previstos para la distribución de los recursos adicionales, centró su atención en los montos por asignarle a cada una de las IES; el segundo corresponde al periodo 2020-2022, cuando ya se busca una mayor articulación del uso de los recursos, y la atención se centra en los resultados obtenidos con el uso de los recursos, y ya no tanto en la distribución de los montos.

Dado que en 2019 a las IES se les asignaron recursos adicionales, compuestos por aquellos provenientes del PGN y del SGR, la atención de la gestión de ese primer año se centró más en la definición de metodologías para su distribución y menos en el seguimiento de los recursos. Sin embargo, el MEN propuso que las IES recurrieran a dos instrumentos para informar sobre su uso proyectado: los Planes de Fomento a la Calidad (PFC) y los Planes de Pago de Obligaciones (PPO), los cuales se describen brevemente.

## Planes de Fomento a la Calidad (PFC) 2019

Con la llegada de los recursos del denominado Impuesto a la renta para la equidad (CREE), entre las vigencias 2013 a 2017, el MEN había reglamentado la formulación de los denominados Planes de Fomento a la Calidad (PFC) mediante el Decreto 1075 de 2015, posteriormente adicionado al Decreto 1246 de ese mismo año. El instrumento, una herramienta de planeación de la inversión (a financiar especialmente con los recursos provenientes del CREE), define los proyectos, metas, indicadores, recursos e instrumentos de seguimiento y control de los proyectos de inversión asociados a líneas de inversión que favorezcan el mejoramiento de las condiciones de calidad de las IES acordes con sus propios planes de desarrollo institucional.

Según esa concepción, en 2019, con el uso de los recursos adicionales de inversión provenientes del PGN, se ajusta y mejora el uso de los PFC con énfasis en los siguientes puntos:

- Definirlo como un instrumento de la planeación de la inversión de las IES, en la cual las instituciones incluían proyectos de inversión por financiar con esta fuente, basados en su autonomía institucional y acorde con sus prioridades y necesidades.
- Favorecer el cumplimiento y ejecución de los planes de desarrollo institucional de las IES para que su ejecución forme parte de las apuestas estratégicas de las 32 universidades y las 29 ITTU llamadas a su formulación<sup>9</sup>.
- El PFC se financió con los recursos adicionales de inversión provenientes del PGC: 2019: \$100.000 millones; 2020: \$200.000 millones; 2021: \$250.000 millones; 2022: \$300.000 millones, para un total de \$850.000. Se cumpliría, así, lo establecido en los

<sup>9</sup> En 2019, el sistema estaba compuesto de 61 IES, puesto que aún ni la IU Digital ni la UAIIN recibían recursos adicionales.





acuerdos suscritos en 2018 entre el Gobierno nacional y los rectores y representantes de las plataformas de profesores y estudiantes de las IES públicas y lo previsto en el artículo 183 de la Ley 1955 (2019), con la cual se aprobó el PND 2018-2022. Conforme a lo pactado en 2018, a los montos distribuidos por PFC en cada vigencia las IES pueden sumar un monto total o parcial proveniente de los recursos del Plan de Pago de Obligaciones.

- Por decisión autónoma de las IES, a los recursos asignados por PFC podían sumarse otros recursos de inversión, provenientes de otras fuentes como estampilla, artículo 87 de la Ley 30 y saldos no ejecutados del CREE, como una forma de dinamizar la inversión en las IES.

- En consonancia con el propósito de los PFC (generar condiciones de calidad), en 2019 se mantuvieron las mismas líneas de inversión que se habían aplicado en años anteriores. Esto significa que los proyectos de inversión que las IES decidieran incluir en el PFC debían agruparlos en torno a cualquiera de las cinco líneas de inversión definidas por el MEN: 1) bienestar en educación superior y permanencia estudiantil; 2) formación docente; 3) investigación; 4) fortalecimiento de la educación regional y fomento de la educación superior rural; 5) mejoramiento y adecuación de la infraestructura física y tecnológica.

Con los recursos distribuidos a los 61 PFC, se dio una serie de pasos consistentes en: 1) acompañar a la IES en la formulación del plan, a partir de guías, instrumentos y anexos, junto a talleres de explicación y mesas de trabajo para atención de inquietudes; 2) revisión de los planes de fomento formulados; 3) giro de los recursos a las IES mediante resolución; 4) concepto favorable sobre los planes formulados y ajustados autorizando su presentación para aprobación ante los Consejos Superiores Universitarios (CSU) o Consejos Directivos (CD); 5) aprobación de los PFC mediante decisión de los CSU o CD; 6) inicio de la ejecución de los recursos girados, previa incorpora-

ción del recurso al presupuesto de las instituciones; 7) seguimiento a la ejecución.

En los 61 PFC 2019, se incluyeron en total 290 proyectos de inversión que se financiaron con recursos adicionales de inversión provenientes del PGN por \$114.195 millones. Los resultados alcanzados con esos planes se mencionarán más adelante.

Pese a la muy positiva acogida que el instrumento tuvo en las IES, su principal limitación era la inflexibilidad de las cinco líneas de inversión propuestas: 1) bienestar en educación superior y permanencia estudiantil; 2) formación docente; 3) investigación; 4) fortalecimiento de la educación regional y fomento de la educación superior rural; 5) mejoramiento y adecuación de la infraestructura física y tecnológica. Puesto que las IES podían tener necesidades de inversión diferentes o adicionales a las anteriormente señaladas, esta condición de flexibilidad se dio a partir de los PFC de 2020, en atención a las solicitudes de las instituciones y a la disposición de diálogo que ha existido alrededor de todo el proceso.

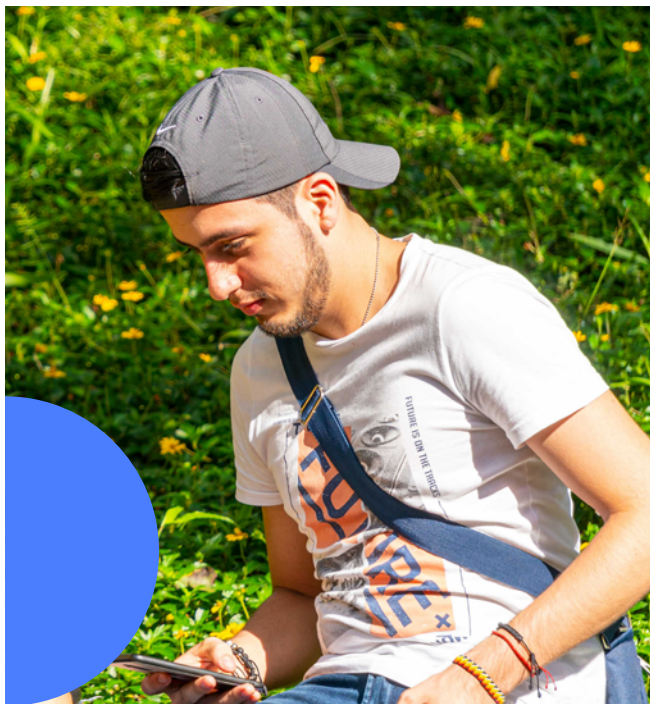
### **Plan de Pago de Obligaciones (PPO)**

De acuerdo con lo previsto en el PND 2018-2022, junto a los recursos adicionales de inversión destinados a financiar los PFC, se ampliaban recursos destinados a apoyar el pago de obligaciones contraídas por las instituciones. Estos recursos estaban destinados a financiar la operación regular de las IES públicas y a contribuir a mejorar su cierre presupuestario para las vigencias 2019, 2020 y 2021, con la asignación de recursos provenientes del PGN por valores de \$250.000 millones, \$150.000 millones y \$100.000 millones, respectivamente.

Una vez distribuido el valor de la vigencia 2019, se les solicitó a las IES la formulación del denominado

Plan de Pago de Obligaciones (PPO) que identificaba los pasivos que fueran a liquidar con el recurso adicional asignado, identificando además si esa obligación se generaba en el funcionamiento, en la inversión o en el servicio de la deuda de las IES. Como se anotó arriba, las IES podían destinar una parte o la totalidad del monto asignado para PPO a aumentar el financiamiento del PFC, y es así como, en 2019, siete IES decidieron destinar el 100 % del recurso. Esto significó que 54 IES de las 61 formularon su PPO 2019.

En cumplimiento de los compromisos adquiridos en 2018, las guías de elaboración que en su momento formuló el MEN priorizaron los pasivos que podían liquidarse por las IES con el recurso adicional de la siguiente manera: obligaciones laborales; proveedores; otras cuentas por pagar; obligaciones financieras a corto plazo; otros pasivos corrientes; pasivos a largo plazo. Esta priorización buscaba apoyar, con nuevos recursos, el cierre presupuestario de la vigencia y garantizar el pago normal de las obligaciones laborales que son el principal rubro de funcionamiento y de pasivos en las IES.



Como resultado de este PPO, las IES destinaron, en 2019, recursos por \$235.805 millones para el pago de pasivos, así: obligaciones laborales (78,8 %), proveedores y cuentas por pagar (13,8 %), obligaciones financieras (6,4%), otros pasivos corrientes (1,0 %); pasivo no corriente (0,1 %).

Con base en lo anterior, puede afirmarse que el PPO se constituye en un instrumento de planeación financiera y presupuestaria a corto plazo, que evidencia el uso de un recurso de inversión que finalmente se destina al pago de pasivos especialmente de tipo laboral, normalmente originados en el funcionamiento de las instituciones, y que, por tanto, contribuye a que al cierre presupuestario de cada vigencia sea más favorable, más alto o superavitario. Las principales dificultades asociadas al uso del PPO tuvieron que ver con la no actualización de la contabilidad financiera en las IES y con una incorrecta aplicación del concepto de causación contable para el reconocimiento de pasivos, dada la primacía de la lógica presupuestaria que varias IES conservaban y que llevaba a que las obligaciones de la contabilidad financiera (pasivos) solo fueran incluidas en la contabilidad cuando se iba a hacer el pago y se contara con del respectivo Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP).

### **Propuesta para 2020-2022: los planes de fortalecimiento institucional**

En atención a los aprendizajes institucionales logrados en 2019, el MEN propuso, a partir de la vigencia 2020, la formulación de un documento denominado Plan de Fortalecimiento Institucional (PFI) para los periodos 2020-2022, que tiene las siguientes características y alcances:

- Este un documento de planeación institucional, a mediano plazo, articula los recursos adicionales de las tres vigencias restantes del PND a los planes de

desarrollo institucional de cada una de las 62 IES que deben formularlo<sup>10</sup>.

- Centra su atención en dimensiones estratégicas y transformaciones o mejoras institucionales, y no solo en la ejecución puntual de recursos recibidos. Esta dimensión estratégica se fortalece con la destinación de los recursos adicionales al cumplimiento de cinco objetivos de política propuestos por el MEN.

- Articula todos los recursos adicionales y no solo los de inversión provenientes del PGN como ocurrió en 2019. De esta manera, el PFI considera los recursos adicionales como un conjunto y permite calificar los provenientes del PGN para inversión (planes de fomento y PPO) para funcionamiento (aumentos a la base presupuestaria o fortalecimiento del funcionamiento, excedente de cooperativas y descuentos electoral), así como los recursos adicionales provenientes del Sistema General de Regalías y destinados al fortalecimiento de la investigación, formación doctoral y proyectos de nueva infraestructura física y tecnológica.

- El PFI busca evidenciar los logros por alcanzar, mejoras por obtener o transformaciones propuestas por las IES con el uso de esos recursos, dándole al seguimiento no solo una dimensión financiera o presupuestaria sino una de gestión y resultados por obtener, en una trayectoria de calidad y mejora de las condiciones y capacidades institucionales.

Las guías y orientaciones para formular el PFI iniciaron en el mes de febrero de 2020, semanas antes de la pandemia por el covid-19 en el país, que supuso un cambio significativo en todos los sectores del país y en particular para la educación superior pública. En atención a esta nueva situación y al permanente diálogo del MEN con los equipos de dirección y de trabajo de las IES y los delegados de la plataformas de estudiantes y profesores, se establecieron cinco

objetivos de política que orientan el uso de los recursos para las vigencias 2020 a 2022, y que además responden no solo a los lineamientos del PND 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” en materia de educación superior pública, sino que se articulan de manera adecuada con los distintos planes de desarrollo de las IES públicas. Estos objetivos de política son:

1. *Favorecer la continuidad de las actividades de 2020:* Con la llegada de la pandemia por el covid-19 al país, las IES requieren poder destinar recursos a prioridades diferentes como estrategias de conectividad para estudiantes y profesores que permitan desarrollar de la mejor manera las labores de docencia en condiciones remotas y avanzando en virtualidad; mantener la vinculación de docentes ocasionales y de cátedra; financiar investigación adicional realizada en el contexto del manejo sanitario de la emergencia. Los recursos adicionales podían destinarse a estas prioridades, que, dada la dinámica viral en el país y en el mundo, se extendieron al menos hasta 2021.
2. *Prevenir la deserción y fortalecer el bienestar en educación superior:* Más allá de los efectos que puede generar la pandemia en la continuidad de los estudiantes, este objetivo procura que las IES destinen recursos adicionales a identificar las causas de la deserción y mitigar los efectos que ellas producen, especialmente con estrategias de bienestar a toda la comunidad, pero en especial a los estudiantes de pregrado.
3. *Mayor y mejor presencia de las IES oficiales en todas las regiones del país:* Con el desarrollo de las funciones misionales de docencia (innovadora

---

10 La UAIIN no debe formular el PFI porque dada la prioridad del Gobierno nacional de aportar recursos iniciales para garantizar su funcionamiento, solo obtendrá recursos adicionales de inversión, es decir, solo deberá formular el PFC para las vigencias 2020, 2021 y 2022.

y multimodal), investigación y extensión pertinentes para los diversos contextos territoriales y que aporten al desarrollo de las regiones, la mayor presencia de las IES contribuye al cierre de brechas entre poblaciones, entidades territoriales y regiones.

4. *Fortalecer la oferta de maestrías y doctorados:* Los esfuerzos que se hacen en formación doctoral y el fortalecimiento de actividades de investigación deben dinamizar la oferta de alto nivel en las instituciones, buscando transformar condiciones de los entornos donde tienen incidencia las IES.
5. *Mejorar las condiciones de calidad institucional y de programa:* Las capacidades que logren fortalecer las instituciones deben conducir no solo a más programas e IES acreditadas de alta calidad, sino a fortalecer su trayectoria de mejoramiento continuo, acorde con sus propias condiciones y características, no solo en cumplimiento de las disposiciones que regulan aspectos de registro calificado y acreditación.

Para dar cumplimiento a estos objetivos de política, el PFI propone la redacción de ocho capítulos con el siguiente contenido y alcance.

**Capítulo 1. Diagnóstico estratégico.** En este capítulo, la IES plantea sus principales cifras y apuestas estratégicas que puedan articularse y financiarse con los recursos adicionales, en especial la descripción del estado actual de cada una de estas frente a los objetivos de política.

**Capítulo 2. Compromisos estratégicos.** A partir de los valores de los recursos adicionales que se han recibido o se proyectan recibir durante las vigencias 2020, 2021 y 2022, la institución plantea los principales resultados que espera obtener con el uso de los recursos adicionales en funcionamien-

to, inversión y financieros y presupuestarios (anexo 2).

**Capítulo 3. Fortalecimiento al funcionamiento.** Con base en las metas planteadas en el segundo capítulo, este capítulo detalla la manera como las IES alcanzarán los resultados institucionales que se financian con los recursos de funcionamiento. En este capítulo es de especial interés plantear las metas sobre número de plazas docentes nuevas que las IES abrirán a concurso abierto, con el uso de recursos adicionales permanentes, es decir, aumento a la base presupuestaria.

**Capítulo 4. Plan de Fomento a la Calidad.** Corresponde al uso detallado de los recursos adicionales de inversión, provenientes del PGN y destinados a financiar proyectos que mejoran las condiciones de la institución. A partir de 2020, las líneas de inversión se dejan abiertas para que las IES incluyan los proyectos que se ajusten de mejor manera a sus prioridades y necesidades, privilegiando proyectos específicos que contribuyan a la obtención de resultados de calidad a corto y mediano plazos (anexo 3).

**Capítulo 5. Plan de Pago de Obligaciones.** Corresponde al uso detallado de obligaciones por liquidar incluidas en la contabilidad como pasivos y que contribuyan a mejorar el resultado presupuestario y financiero al cierre de cada vigencia. Incluye, a partir de 2020, referentes de estrategia financiera por seguir y resultados esperados en materia de superávit o déficit presupuestario sobre funcionamiento, inversión y consolidado institucional.

**Capítulo 6. Plan de mejoras a la investigación.** Este capítulo permite evidenciar las políticas institucionales en materia de investigación, los proyectos que se financiarán con los recursos adicionales, especialmente provenientes del SGR y marginalmente del PFC, y el aporte o contribución de estos proyectos al desarrollo de la política institucional.

**Capítulo 7. Plan de mejoras a la infraestructura física y tecnológica.** Este capítulo permite evidenciar planes maestros en infraestructura física o similares que tengan las instituciones, los proyectos que se financiarán con los recursos adicionales, especialmente provenientes del SGR (la meta de \$1,0 billón) y marginalmente del PFC, y el aporte o contribución de estos proyectos al desarrollo de plan maestro.

**Capítulo 8. Plan de Formación Doctoral.** Este capítulo permite evidenciar las apuestas de formación doctoral de los docentes que tiene cada IES, los proyectos que se financiarán con los recursos adicionales, especialmente provenientes del SGR (Becas Bicentenario) y marginalmente del PFC, y el aporte o contribución de estos proyectos al desarrollo de plan de formación doctoral.

El proceso de formulación de los capítulos del PFI, en su primera versión, se realizó en los meses finales de 2020. Sin embargo, en los primeros meses de 2021, se avanzó en un proceso de revisión y solicitudes de ajuste, para que el plan fuera un documento completo, que relacionara los contenidos de los capítulos 1 y 2 con los demás contenidos de los capítulos 3 al 8. El primer informe de seguimiento al cumplimiento de los PFI se hizo con corte a junio 30 de 2021, durante el segundo semestre de 2021.

Pese a lo anterior, los contenidos actuales permitirán proyectar el tipo de resultados que se obtendrán del uso de los recursos tanto a nivel institucional como del conjunto de IES, tema que se analizará en el siguiente apartado.

## **Resultados más allá del fortalecimiento de las capacidades financieras y presupuestarias**

Los resultados de los recursos adicionales se presentan en dos grandes aspectos: 1) la distribución y giro

de los recursos a cada una de las IES y algunos de los principales resultados obtenidos en torno a ello; 2) los indicadores que pueden generarse en cada IES pública, con el uso de los recursos adicionales en torno a los objetivos de política que se busca obtener con estos. Algunos de esos indicadores para algunas IES se presentan en el anexo 4.

### **Según la distribución y el seguimiento al uso de los recursos adicionales PGN**

Los recursos adicionales para la educación superior pública se presentan en el contexto del mayor presupuesto público para la educación del país y que alcanza, por ejemplo, en el presupuesto de 2022, una cifra superior a los \$49 billones. De estos recursos del PGN, cerca de \$5,39 billones son para fortalecer la oferta de las IES públicas adscritas o vinculadas que tienen como cabeza de sector al MEN. De estos últimos recursos, \$4,88 billones son para funcionamiento y los restantes \$510 mil millones para inversión. Se destaca que, del total de los recursos del PGN, es decir, de los \$5,39 billones, \$1,06 billones provienen de los denominados recursos adicionales descritos, es decir, 19,1 %.

Los recursos adicionales para el cuatrienio 2109-2022 alcanzarán al menos los \$4,6 billones, y de estos, mínimo \$3,1 billones provienen del PGN, y \$1,5 billones del SGR y otras fuentes de la Nación para financiar proyectos de infraestructura.

**A 2022, del PGN se les habrán girado a las instituciones recursos por \$3,1 billones de la siguiente manera:**

- 2019: \$512.459 millones
- 2020: \$675.522 millones
- 2021: \$859.190 millones
- 2022: \$1,06 billones

Para el año 2021, resulta pertinente advertir que a los recursos del PGN incluidos en los recursos del Minciencias, se deben agregar recursos por \$78.256 millones, destinados a financiar proyectos de investigación, desarrollo e innovación (I+D+I) en las IES públicas, por una convocatoria que se adelantó para giro de recursos a final de esta vigencia.

Vale la pena recordar que los recursos adicionales desde el PGN se desagregan en las siguientes fuentes o rubros: fortalecimiento a la base presupuestaria; proyectos de inversión (PFC); recursos para pago de pasivos; excedentes de cooperativas; recursos de funcionamiento a las ITTU que no reciben recursos del PGN y mayor valor del descuento electoral. En la tabla 7 se presenta el monto distribuido a las IES en las vigencias 2019 a 2022.

**Tabla 7.** Recursos adicionales del PGN distribuidos a las IES públicas por concepto y por vigencia

Recursos	2019	2020	2021	2022
Fortalecimiento de la base presupuestal	\$110.747 millones	\$249.983 millones	\$418.290 millones	\$612.679 millones
Recursos de proyectos de inversión	\$100.000 millones	\$200.000 millones	\$250.000 millones	\$300.000 millones
Recursos para saneamiento de pasivos	\$250.000 millones	\$150.000 millones	\$100.000 millones	-
Recursos de excedentes de cooperativas	\$36.048 millones	\$58.653 millones	\$29.015 millones	\$98.570 millones
Recursos funcionamiento ITTU no PGN	\$15.665 millones	\$16.886 millones	\$17.918 millones	\$19.289 millones
Apoyo descuento votaciones adicionales			\$43.967 millones	\$38.600 millones

Fuente: MEN, Subdirección de Desarrollo Sectorial, 2022

Trimestralmente, el MEN ha venido realizando seguimiento al uso de los recursos adicionales y, en particular, a los que corresponden a recursos de inversión, es decir, a los denominados PFC y los PPO, montos que ascienden a \$1,05 billones en las vigencias 2019 a 2021.

En la tabla 8 se muestra el número de proyectos de inversión priorizados por las IES para ser financiados con recursos del Plan de Fomento a la Calidad de cada una de las vigencias, el número y monto de proyectos agrupados por líneas de inversión incluyendo el valor asignado para cada vigencia más un monto adicional derivado del traslado de recursos del PPO

por decisión institucional al PFC y el porcentaje de ejecución de los proyectos, agregados por líneas con corte a 31 de diciembre de 2021.

**Tabla 8.** Planes de Fomento a la Calidad para las vigencias 2019-2021, configuración y avance

Vigencia y línea de inversión	N.º de proyectos	Participación proyectos	Recursos PFC	Participación inversión	Comprometido	Ejecutado
<b>2019</b>	<b>290</b>	<b>100,0%</b>	<b>\$114.194.921.378</b>	<b>100,0%</b>	<b>96,7%</b>	<b>93,4%</b>
Bienestar y permanencia	59	20,3%	\$17.031.544.256	14,9%	95,9%	93,4%
Formación docente	28	9,7%	\$8.402.365.914	7,4%	96,4%	96,1%
Infraestructura	154	53,1%	\$78.786.485.584	69,0%	97,4%	93,8%
Investigación	34	11,7%	\$6.534.448.362	5,7%	96,3%	92,1%
Regionalización y rural	15	5,2%	\$3.440.077.263	3,0%	87,5%	77,3%
<b>2020</b>	<b>409</b>	<b>100,0%</b>	<b>\$214.758.668.337</b>	<b>100,0%</b>	<b>83,6%</b>	<b>61,7%</b>
Bienestar y permanencia	79	19,3%	\$21.501.595.591	10,0%	77,9%	72,2%
Formación docente	24	5,9%	\$14.300.065.221	6,7%	92,6%	89,8%
Infraestructura	192	46,9%	\$147.874.138.217	68,9%	83,7%	56,5%
Investigación	53	13,0%	\$14.359.720.583	6,7%	74,6%	61,7%
Oferta académica	20	4,9%	\$5.086.214.841	2,4%	79,3%	54,7%
Otras propias IES	22	5,4%	\$3.034.445.510	1,4%	96,6%	82,4%
Regionalización y rural	19	4,6%	\$8.602.488.374	4,0%	95,3%	74,3%
<b>2021</b>	<b>434</b>	<b>100,0%</b>	<b>\$259.715.673.712</b>	<b>100,0%</b>	<b>49,9%</b>	<b>21,3%</b>
Bienestar y permanencia	65	15,0%	\$22.885.985.590	8,8%	49,1%	39,6%
Formación docente	25	5,8%	\$12.417.250.362	4,8%	69,9%	63,1%
Fortalecimiento de sistemas internos de calidad	49	11,3%	\$17.100.997.526	6,6%	14,7%	9,6%
Infraestructura	211	48,6%	\$181.179.014.300	69,8%	53,4%	15,8%
Investigación	44	10,1%	\$13.289.422.646	5,1%	37,1%	33,3%
Oferta académica	19	4,4%	\$3.955.133.728	1,5%	33,8%	22,1%
Otras propias IES	3	0,7%	\$899.000.000	0,3%	87,2%	7,0%
Regionalización y rural	18	4,1%	\$7.988.869.560	3,1%	41,9%	32,9%
<b>Total general</b>	<b>1133</b>	<b>100,0%</b>	<b>\$588.669.263.427</b>	<b>100,0%</b>	<b>71,3%</b>	<b>50,0%</b>

Fuente: MEN, Subdirección de Apoyo a la Gestión a las IES, 2022

Para el año 2022, los PFC contaron con recursos a distribuir por \$300.000 millones que fueron asignados a las 64 IES que forman parte del subsistema para 2022, incluyendo 34 universidades (\$219.000 millones para PFC 2022) y 30 ITTU (\$81.000 millones para PFC 2022). Los recursos asignados fueron informados a cada institución y a partir de dicha información y conforme a las guías socializadas por el MEN las instituciones deberán formular el respectivo plan, en el que deben incluir proyectos para financiar con base en su priorización, necesidades y esquemas de planeación y agruparlos en las mismas líneas de inversión utilizadas en la vigencia anterior.

En el caso de los PPO, se distribuyeron recursos en total por \$500.000 millones de la siguiente manera: 2019: \$250.000 millones; 2020: \$150.000 millones; 2021: \$100.000 millones. Conforme a las decisiones institucionales, una parte o la totalidad del recurso puede destinarse a fortalecer el PFC, según lo pactado en los acuerdos de 2018 y suscritos entre el Gobierno nacional y los rectores, docentes y estudiantes de las IES públicas.

Los recursos del PPO deben destinarse a liquidar pasivos reconocidos en la contabilidad y priorizarse a pasivos laborales, cuentas por pagar y proveedores y otras obligaciones ciertas que tengan las instituciones, originadas en funcionamiento, inversión o servicio de la deuda, si existiera.

El PPO de 2019 contó con recursos por \$325.805 millones que se destinaron a pagar obligaciones laborales en 78,8 % (\$185.798 millones); proveedores y cuentas por pagar en 13,8 % (\$32.565 millones); obligaciones financieras en 6,4 % (\$14.977 millones); otros pasivos corrientes en 1,0 % (\$2.325 millones); pasivos a largo plazo en 0,1% (\$140 millones). Estos recursos tuvieron una ejecución de 98,5 %, y el valor no ejecutado, junto a los rendimientos financieros netos que se hubieran solicitado en las cuentas de

destinación específica pedidas por el MEN, se incorporó al PPO de 2020.

En 2020, los PPO ascendieron a \$138.914 millones, compuestos por los \$135.241 millones que las IES mantuvieron para este plan luego del traslado de recursos al PFC (inicialmente eran \$150.000 millones) + 3.673 millones (saldo de 2019 y rendimientos financieros). Estos recursos se destinaron al pago de obligaciones laborales en 88 % (\$118.537 millones); proveedores y cuentas por pagar en 7 % (\$9.369 millones); obligaciones financieras en 4,9 % (\$6.666 millones); otros pasivos corrientes en 0,1 % (\$76 millones).

En 2021, se distribuyeron los \$100.000 millones restantes previstos para esta fuente, y las IES formularon sus PPO por un monto de \$90.285 millones, dado el traslado a los PFC. Su composición y sus obligaciones para liquidar con este recurso se conocieron al final de 2021.

### **De los recursos del SGR y otras fuentes alternas de la Nación para nueva infraestructura**

Con el fin de fortalecer la capacidad científica de las IES y el desarrollo de proyectos de investigación, así como impulsar una mejora de sus infraestructuras, incluidas las tecnológicas, como se mencionó antes, se destinaron recursos adicionales que alcanzaron montos por \$4,5 billones, de los cuales \$1,5 billones provenían del SGR. A su vez, los recursos del SGR, particularmente del Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación (FCTeI) fueron hasta de \$500.000 millones, y para proyectos de nueva infraestructura se destinaron recursos hasta de \$1,0 billón. A continuación, se detallan los resultados obtenidos en este componente de los recursos adicionales.

Los recursos provenientes del FCTeI del SGR se destinaron a financiar, hasta por \$250 mil millones, be-



cas de formación doctoral en programas nacionales de ese nivel. En relación con las Becas de Excelencia Doctoral del Bicentenario, para apoyar la formación de investigadores, docentes y maestros a nivel de doctorado en universidades colombianas, para la transferencia de conocimiento científico de alto impacto, se asignaron recursos para 1.019 becas en el bienio (la meta prevista eran 1.000 becas) por un monto total de \$234.493 millones, de las cuales 635 (62 %) corresponden a profesores catedráticos u ocasionales, lo cual contribuirá a fortalecer sus capacidades institucionales a mediano y largo plazo.

En el marco de las estrategias previstas en el PND, se espera que el país pase de tener 75.000 estudian-

tes matriculados en programas de maestrías y doctorados en 2019 a 85.000 en 2022. En este contexto las Becas Bicentenario esperaban aportar 10 % del crecimiento esperado en esta materia, como efectivamente ocurrió. Los beneficiarios de las Becas Bicentenario desarrollarán programas de doctorado en áreas de ingeniería y tecnología (37 %); ciencias naturales (21 %); ciencias sociales (13 %); ciencias médicas y de la salud (12 %); humanidades (9 %) y ciencias agrícolas (7 %). Un resultado relevante de las Becas Bicentenario tiene que ver con el impacto territorial que se garantizó por el número de plazas o cupos para las distintas regiones del país, como lo muestra la tabla 9.

**Tabla 9.** Cupos asignados por región para las Becas Bicentenario

Departamentos	Cupos asignados
Antioquia, Caldas, Quindío, Risaralda	121
Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Chocó	182
Tolima, Huila, Caquetá, Amazonas, Putumayo	118
Atlántico, Bolívar, Córdoba, Magdalena, La Guajira, Cesar, Sucre y San Andrés Islas	328
Santander, Bogotá D. C., Boyacá, Cundinamarca, Norte de Santander	174
Meta, Casanare, Arauca, Guainía, Vaupés, Guaviare, Vichada	96
Total nacional	1.019

Fuente: Minciencias, 2022

Sumado a lo anterior, para las convocatorias de fortalecimiento de capacidades institucionales y de investigación de las IES públicas, el Gobierno nacional, en conjunto con el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) del FCTeI, gestionó la aprobación de 95 proyectos por un total de \$172.115 millones del SGR-FCTeI, e impactó a más de 13.000 beneficiarios, y a las seis regiones del país: Caribe, Centro Oriente, Centro Sur, Eje Cafetero, Pacífico y Llanos. Vale la pena señalar que avanza la tercera convocatoria por el valor pendiente de \$77.984 millones, para la que se aprobaron más proyectos que

permitirán alcanzar los \$250.000 millones previstos para este subcomponente.

Respecto a proyectos de nueva infraestructura física y tecnológica para las IES públicas, el compromiso ha tenido dos grandes etapas. La primera corresponde a las nuevas iniciativas financiadas exclusivamente por recursos del SGR por medio de varios fondos y que formaron parte del Plan Bienal 2019-2020. En esta etapa se logró la aprobación de 29 proyectos de inversión, 22 en 2019 y siete en 2020, cuando los efectos del covid-19 generaron un cambio en las priori-

dades de la asignación de recursos a nivel territorial. La segunda etapa equivale al mantenimiento de los recursos del SGR como fuente principal de financiamiento, según la nueva regulación constitucional, legal y reglamentaria del sistema, pero complementada con otras fuentes de la Nación para los mismos propósitos: fortalecer la infraestructura en las IES públicas con proyectos nuevos.

En total, se han aprobado 37 proyectos de inversión por montos totales de \$677.402 millones, de los cuales 32 fueron aprobados por el SGR (\$441.522 millones); cuatro proyectos por el mecanismo de la Nación de pactos territoriales (\$217.299 millones); y

un proyecto de otras fuentes de la Nación (\$18.661 millones).

Adicionalmente, se visibilizaron 27 iniciativas más que, de aprobarse entre la vigencia 2021 o 2022, aportarán recursos totales para este rubro en la educación superior pública por \$359.601 millones, lo cual permitirá financiar nuevas iniciativas por más de \$1,0 billón.

En la tabla 10 se registran algunos proyectos representativos de infraestructura y dotación que muestran diversas fuentes de financiación.

**Tabla 10.** Proyectos representativos en infraestructura y dotación con diversas fuentes de financiación

Fuente de financiación	IES	Proyecto	Monto
<b>Con financiación completa de PFC</b>	Universidad de Magdalena	Dotación de laboratorios del nuevo edificio Centro de Innovación y Emprendimiento (edificio modular).	\$4.287 millones
	Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca	Renovación de los equipos de cómputo.	\$4.142 millones
	Universidad Nacional de Colombia	Mejoras locativas y actualización de espacios.	\$3.971 millones
	Universidad Nacional, sede Palmira	Mejoramiento, adecuación y dotación de la biblioteca.	\$1.950 millones
	Universidad Tecnológica de Pereira	Desarrollo físico sostenible. Adecuaciones y remodelaciones de espacios académicos y administrativos para el mejoramiento del bienestar universitario. Mejoramiento de escenarios de práctica.	\$1.835 millones
	Universidad de La Guajira	Dotación de equipos, materiales e insumos para los laboratorios de biología molecular, biología general y microbiología.	\$1.797 millones
	Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional (ITFIP) de Espinal, Tolima	Dotación y mejoramiento de la infraestructura tecnológica, los recursos educativos y biblioteca y los laboratorios académicos	\$1.618 millones
	ITFIP	Construcción de la cafetería institucional.	\$1.611 millones
	Universidad de Cartagena	Laboratorio de bioquímica y la cafetería de la sede Piedra de Bolívar.	\$1.600 millones
	Instituto Tecnológico del Putumayo	Construcción de ocho aulas en la sede Mocoa, para atender estudiantes según los nuevos protocolos de bioseguridad.	\$1.443 millones
Universidad de La Guajira	Dotación bloque VII de mobiliario, para atender a 978 estudiantes.	\$1.280 millones	

Fuente de financiación	IES	Proyecto	Monto
Con participación de los proyectos del SGR y otras fuentes de la Nación (27 proyectos nuevos o en ejecución con \$254.000 millones, cuya fuente principal de financiación es el SGR) (se incluyen los proyectos nuevos)	Universidad Nacional de Colombia	Construcción de la fase II-Tumaco Pacífico Campus de la Sede de Presencia Nacional de la Universidad Nacional de Colombia, en el municipio de Tumaco.	\$39.021 millones
	Universidad de Córdoba	Construcción y dotación de laboratorios integrales de la Facultad de Ciencias Básicas, para el fortalecimiento de la capacidad investigativa.	\$27.043 millones
	Universidad Popular del Cesar	Construcción primer módulo de aulas de la sede Aguachica,	\$24.171 millones
	Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC)	Construcción de infraestructura institucional tipo IV de cobertura regional para el desarrollo de la educación superior en el municipio de Aguazul, Casanare.	\$22.627 millones
	Universidad de Caldas	Centro de innovación para el Departamento de Caldas.	\$17.025 millones
	UNAD	Mejoramiento de infraestructura física dotación de mobiliario y equipamiento tecnológico de la UNAD, en municipios de Cundinamarca (Gachetá, Girardot, Fusagasugá, Facatativá y Arbeláez).	\$16.011 millones
	Universidad de Nariño	Construcción de la segunda fase Edificio 2, Bloque 1, Sector Sur Sede Toro Bajo.	\$15.000 millones
	Universidad Industrial de Santander	Construcción de un edificio de aulas en la sede UIS Socorro, Santander.	\$13.274 millones
	Universidad del Quindío	Modernización de la infraestructura física de la Facultad de Ciencias Agroindustriales de la Universidad del Quindío. Etapa 2, Armenia.	\$12.367 millones

Fuente de financiación	IES	Proyecto	Monto
Con participación de los proyectos del SGR y otras fuentes de la Nación (27 proyectos nuevos o en ejecución con \$254.000 millones, cuya fuente principal de financiación es el SGR) (se incluyen los proyectos nuevos)	UPTC	Construcción de obras de infraestructura y dotación para el desarrollo de programas de educación superior en el municipio de Puerto Boyacá, Boyacá.	\$10.063 millones
	Universidad del Valle	Ampliación de la cobertura educativa, mediante el mejoramiento de la infraestructura física de la sede La Carbonera, Torre A, de la Universidad del Valle, sede Palmira.	\$9.851 millones
	Universidad del Cauca	Construcción de residencias universitarias en el campus de Ingenierías y Ciencias Contables, Económicas y Administrativas.	\$9.552 millones
Con participación parcial del PFC, SGR u otros	UTP	Edificios alternativos con una participación del 33 % con recursos PFC.	\$11.584 millones
	UNAD	Dotación de laboratorios con una participación del 23 % con recursos PFC.	\$8.003 millones
	Instituto Tecnológico de Antioquia	Construcción Etapa 1, Campus Universitario Aburra Sur-Tecnológico de Antioquia Itagüí, con una participación de varias fuentes, 77 % del SGR y 8 % del PFC.	\$12.979 millones
	Conservatorio del Tolima	Ampliación de la capacidad instalada para ampliar la oferta de nuevos programas académicos, con una participación de varias fuentes, 77 % del SGR y 8 % del PFC.	\$10.021 millones

Fuente: MEN, Oficina Asesora de Planeación y Finanzas, 2022

### Resultados y seguimiento a las IES

El fortalecimiento financiero que tanto desde la oferta como la demanda han tenido las IES públicas, gracias a los recursos estructurales y adicionales que se han mencionado antes, permiten evidenciar de manera preliminar algunos impactos favorables.

Estos resultados o impactos se agrupan en torno a los objetivos de política que han orientado el uso de los recursos adicionales y deberán complementarse y detallarse a futuro con información de cada una de las instituciones, puesto que los resultados alcanzados por las instituciones no son homogéneos.

Sin embargo, en el anexo 4 se incluyen, a manera de ejemplo, indicadores reportados por las instituciones que ayudan a identificar el tipo de resultados que las instituciones pueden alcanzar.

### **Resultados en la matrícula de pregrado de las instituciones, cobertura y reducción de la deserción**

Los recursos estructurales y adicionales para fortalecer la oferta, así como los subsidios y auxilios de matrícula que se han implementado desde 2019 a las IES públicas, permitieron que el conjunto de instituciones no solo mitigara de manera adecuada los efectos de la pandemia por el covid-19, sino que

permitieron incluso un crecimiento en el número de matriculados y la continuidad de las actividades académicas de docencia, en un contexto marcado por el acompañamiento con herramientas tecnológicas a los procesos de formación.

En la tabla 11 se presentan las cifras de matriculados en programas de pregrado en las instituciones públicas para el segundo semestre de cada año, según la información reportada en el SNIES y considerando que algunas instituciones no tuvieron normalidad en los calendarios académicos, especialmente en 2020-2 y 2021-2, lo que implica un reporte más bajo de lo que en realidad hubiera ocurrido en número de matriculados.

**Tabla 11.** Crecimiento de matriculados en las IES públicas

Tipo de IES	2019-2	2020-2	2021-2
ITTU	127.434	135.383	155.404
Universidades	574.404	581.855	639.103
<b>TOTAL</b>	<b>701.838</b>	<b>717.238</b>	<b>794.507</b>

Nota: Los datos a 2021-2 son preliminares y están sujetos a verificación, toda vez que los oficiales de esa vigencia aún no han sido publicados.

Fuente: MEN, Subdirección de Apoyo a la Gestión a las IES, 2022

En las ITTU, el crecimiento es de 15 % entre 2021-2 y 2020-2 y de 22 % entre 2021-2 y 2019-2. Para el caso de las universidades es de 9 % entre 2021-2 y 2020-2 y de 11 % entre 2021-2 y 2019-2. Para los años incluidos en la tabla 11, el número de matriculados creció 13 %.

El crecimiento en el número de matriculados es superior al que se presentaba históricamente en el sistema sin la existencia de la pandemia, lo cual es un primer indicador de eficacia de las medidas del Gobierno nacional, no solo desde la financiación de la demanda con instrumentos como Generación E, Fondo Solidario y Estrategia de Gratuidad, antes descritas, sino por recursos de fortalecimiento a la oferta dentro de los cuales vale destacar:

- Aumento de los recursos de funcionamiento, incluido crecimiento a la base presupuestal, complementados con fortalecimiento al funcionamiento, excedente de cooperativas y descuento electoral que financiaron el desarrollo de las actividades de docencia y mitigaron la reducción de ingresos propios de muchas instituciones por la caída de la financiación de actividades de investigación y extensión por efecto de la pandemia.
- Los recursos de inversión, en particular de los PFC, permitieron orientar recursos adicionales para aumentar y mejorar las condiciones de conectividad de los docentes y estudiantes así como desarrollar, de manera flexible, estrategias de bienestar y permanencia diferentes y adecuadas al nuevo entorno

que la pandemia supuso. Esto se verá reflejado en un aumento de la tasa de retención estudiantil de estudiantes de pregrado, especialmente en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica.



De manera complementaria con este indicador de resultado se evidencia que el número de estudiantes atendidos por las IES públicas en municipios rurales, rurales dispersos y PDET pasó de 71.000 en 2018 a cerca de 83.000 en 2020.

Lo anterior significa que, pese a las condiciones de la pandemia, el número de estudiantes matriculados en estos municipios creció en al menos 16 %, aunque seguramente esta tasa será mayor cuando se oficialice la cifra para 2021-2, momento en el que la matrícula en las IES públicas creció de manera importante, como ya se evidenció. Este resultado no solo tiene que ver con el fortalecimiento al funcionamiento con recursos adicionales ya señalados, sino con la posibilidad de orientar recursos de inversión de los PFC para financiar proyectos de inversión que favorecieron este resultado, especialmente retador en condiciones de pandemia.

De igual manera, gracias a los instrumentos de financiamiento a la demanda y, en especial del componente de Equidad de Generación E, la proporción de estudiantes con puntajes Sisbén <32, indígenas y víctimas del conflicto (mayor vulnerabilidad) atendidos por las IES públicas pasó de 39 % en 2018 a más de 42 % en 2020 y con una tendencia creciente para los años siguientes.

De otra parte, los recursos adicionales tanto de funcionamiento como de inversión, así como los instrumentos de financiamiento a la demanda, especialmente mediante subsidios o auxilios, han contribuido a una tendencia decreciente en la tasa de deserción en las IES públicas. Es así como la tasa de deserción anual en las IES públicas disminuyó de 11,5 % en 2018 a 9,7 % en 2019, con tendencia decreciente en 2020. El 77 % de las IES públicas (49 IES) redujeron la tasa de deserción en el periodo observado.

### Cualificación docente y aumento en el número de plazas de planta

Los anteriores indicadores permiten identificar resultados positivos alcanzados en el conjunto de IES públicas por la combinación de instrumentos de financiación tanto de la oferta como de la demanda. Sin embargo, hay otros resultados que se evidencian y que tienen que ver con el uso de recursos adicionales y estructurales en la oferta misma de las instituciones. A continuación, se presentan algunos de los más relevantes:

- El número de docentes con doctorado en las IES públicas pasó de cerca de 6.450 en 2018 (11 %) a más de 10.950 en 2020 (19 %). Este indicador crecerá de manera significativa cuando los docentes en proceso de formación doctoral mediante las Becas Bicentenario y algunos otros docentes de planta con ese nivel de formación que son sido financiados con los recursos de los PFC terminen su formación doctoral. Lo anterior no solo mejorará este índice de impacto para 2024 aproximadamente, sino que permitirá que en el mediano plazo las instituciones, de una parte, fortalezcan la investigación de alto nivel, y de otra, aumenten su oferta de maestrías de investigación y doctorados al tener una mayor número de docentes con alta formación académica.

- El número de docentes de tiempo completo o dedicación exclusiva en las IES públicas pasó de 19.800 en 2018 a cerca de 22.480 en 2020. Este indicador es especialmente importante porque pese a destinar los recursos adicionales de funcionamiento a garantizar el desarrollo de las actividades de docencia en los años de pandemia, las IES lograron aumentar su número de plazas de docentes de planta. Con el comportamiento de los aumentos a la base presupuestal antes descritos, y la normalidad propia de la pospandemia, este indicador podrá mejorar en el futuro pues podrán destinarse más recursos estructurales y adicionales que aumentan la base presupuestal para una mayor vinculación de docentes de planta, especialmente en 2022

### **Mejoras en resultados de calidad**

Adicionalmente a los resultados anteriormente señalados en términos de cobertura, deserción, cualificación y plazas docentes de planta, algunos otros indicadores de calidad pueden asociarse al fortalecimiento de oferta alcanzada con los recursos adicionales y estructurales descritos. Entre ellos se destacan los siguientes:

- El número de IES públicas acreditadas en alta calidad pasó de 18 en 2018 a 24 en 2021.
- El número de programas acreditados en alta calidad en las IES públicas pasó de 643 en 2018 (34 %) a 894 en 2021 (43%).
- El 60 % de las IES públicas incrementaron la proporción de estudiantes en niveles alto de la prueba Saber Pro de lectura crítica entre 2018 y 2020. En razonamiento cuantitativo mejoró un 20 % de las IES públicas.

Si bien es necesario ampliar los indicadores de resultados, esto podrá lograrse en la medida en que el proceso de seguimiento a las instituciones permita evidenciar más impactos favorables e incluso asociando a ellos el uso de recursos adicionales específicos. De igual manera, dada la naturaleza de los pro-

cesos de docencia, investigación y extensión, varios resultados para alcanzar con los recursos adicionales de las vigencias 2019-2022 se evidenciarán en el mediano y largo plazo.

Bajo esta consideración, el proceso de fortalecimiento de la oferta y la demanda de las IES públicas debería mantenerse en el tiempo para que los resultados favorables destacados en esta nota, y otros igualmente relevantes, puedan sostenerse y mejorarse no solo en términos financieros y presupuestales, sino también en resultados asociados a la misionalidad de la educación superior en su conjunto.

### **Transformación en el financiamiento después de los recursos adicionales**

Los recursos adicionales provenientes del artículo 183 de la Ley 1955 (2019) se pueden clasificar en los dirigidos al funcionamiento y los destinados a la inversión. Para dimensionar el impacto que estos recursos tienen desde el punto de vista presupuestario, se puede identificar su peso relativo comparado con los recursos estructurales para las IES públicas para funcionamiento e inversión. Por las condiciones financieras diferenciadas entre universidades e ITTU se presentará su impacto de manera separada.

### **Recursos adicionales de funcionamiento para las universidades**

En el caso de las universidades, los recursos adicionales de funcionamiento están constituidos por los aumentos a la base presupuestaria y los excedentes de cooperativas. A partir de 2021, se considerará adicionalmente el aumento en el reconocimiento del descuento de votaciones, que desde la Ley 2019 (2020) será igual a 100 % del descuento reconocido a los estudiantes por este ítem (10 % de la matrícula bruta a los estudiantes que presenten certificado electoral).



Los aumentos a la base presupuestaria para 2019 ascendieron a \$107.530 millones y, como su nombre lo indica, a partir de esa vigencia forman parte del presupuesto para funcionamiento recurrente de las universidades. Adicionalmente, los excedentes de cooperativas en ese año fueron \$25.233 millones, para un total de recursos adicionales de funcionamiento de \$132.763 millones. En consideración a que el total de recursos de funcionamiento girados a las IES en esa vigencia, los cuales incluyen recursos estructurales y recursos adicionales, ascendieron a \$3.8 billones, puede afirmarse que los adicionales representaron un 3,56 %, que ayudaron a fortalecer el funcionamiento de las universidades.

En 2020, los recursos adicionales de funcionamiento de las universidades representaron aumentos a la base presupuestaria de 2019 incrementados por IPC (\$111.616 millones), aumentos a la base presupuestaria conforme a lo previsto en el artículo 183 de la Ley 1955 (2019) (\$131.100 millones) y excedentes de cooperativas (\$38.124 millones). El total de recursos de funcionamiento girados a las IES en esa vigencia, que incluye recursos estructurales y recursos adicionales, ascendió a \$4,0 billones, donde los adicionales representaron un 6,96 %, que ayudaron a fortalecer el funcionamiento de las universidades y aumentaron su peso relativo respecto al año anterior.

Finalmente, los recursos adicionales de funcionamiento de 2021 para las universidades se componen de las siguientes fuentes: aumentos a la base presupuestaria de 2019, incrementados por el IPC de dos años (\$113.413 millones); aumentos a la base presupuestaria de 2020, incrementados por el IPC de un año (\$133.211 millones); el aumento a la base presupuestaria de 2021, previsto en el artículo 183 de la Ley 1955 (2019) (\$159.514 millones) y los excedentes de cooperativas (\$18.860 millones), para un total de recursos adicionales de \$424.997 millones. Para la vigencia 2021, los recursos de funcionamiento girados a las IES

con destino a recursos estructurales y adicionales ascendieron a \$3.78 billones, donde los adicionales representaron un 11,24 %, que ayudaron a fortalecer el funcionamiento de las universidades y aumentaron su peso relativo respecto al año anterior.

### **Recursos adicionales de inversión para las universidades**

Los recursos adicionales provenientes del PGN y destinados a las universidades se componen de dos grandes rubros: recursos para proyectos de inversión priorizados por las IES (que van a financiar los PFC) y recursos destinados a saneamiento de pasivos (que van a financiar los PPO).

En la vigencia 2019, los recursos adicionales de inversión destinados a inversión ascendieron a \$270.000 millones. Esta cifra, comparada con el total de recursos de inversión girados a las universidades, sumando fuentes estructurales y adicionales, alcanzó \$446.824 millones, lo cual significa que en esa vigencia los recursos adicionales de inversión, previstos en el artículo 183 de la Ley 1955 (2019), representaron 60,42 % de los recursos por destinar de las instituciones.

En la vigencia 2020, los recursos adicionales de inversión destinados a inversión ascendieron a \$266.000 millones. Esta cifra, comparada con el total de recursos de inversión girados a las universidades, sumando fuentes estructurales y adicionales, alcanzó \$448.347 millones, lo cual significa que en esa vigencia los recursos adicionales de inversión, previstos en el artículo 183 de la Ley 1955 (2019), representaron 59,32 % de los recursos por destinar de las instituciones.

Finalmente, en la vigencia 2021, aunque no se ha terminado de adelantar el giro de recursos a las IES por fuentes adicionales de inversión, se proyecta que los recursos adicionales para PFC de las universidades

será de \$182.500 millones y que por pasivos se asignarán \$80.000 millones, para un total de \$262.500 millones, que podrán tener un peso relativo dentro del total de fuentes de inversión para la vigencia de cerca de 59,90 % del total.

Como se observa en los párrafos anteriores, los recursos adicionales de funcionamiento aumentan su participación cada año para las universidades, y representan participaciones porcentuales de 7,25 % para el total de recursos de este tipo de gastos. En el caso de los recursos de inversión, su participación se mantiene estable, pero representan, en promedio, 59,88 % de los recursos para inversión.

En medio de las difíciles circunstancias económicas que atraviesa el país, especialmente desde 2020 por el covid-19, las cifras anteriores evidencian, para el conjunto de universidades públicas del país, un crecimiento significativo que contribuye al normal desarrollo de sus labores y a un crecimiento y fortalecimiento de estas.

### **Recursos adicionales de funcionamiento para las ITTU**

En el caso de las instituciones técnico-profesionales, tecnológicas e instituciones universitarias públicas (ITTU), los recursos adicionales de funcionamiento están constituidos por los aumentos a la base presupuestaria para 18 de ellas, fortalecimiento al funcionamiento a otras doce (que no reciben recursos del PGN) y los excedentes de cooperativas. A partir de 2021, se considera adicionalmente el descuento de votaciones, que según la Ley 2019 (2020) será igual a 100 % del descuento reconocido a los estudiantes por este ítem (10 % de la matrícula bruta a los estudiantes que presenten certificado electoral).

Los aumentos a la base presupuestaria, en 2019, ascendieron a \$3.219 millones y como su nombre lo indica, a partir de esa vigencia formarán parte del

presupuesto para funcionamiento recurrente de las 18 ITTU. Adicionalmente, el fortalecimiento al funcionamiento para las doce ITTU que no reciben base presupuestaria ascendió a \$15.665 millones, y los excedentes de cooperativas en ese año fueron de \$10.814 millones, para un total de recursos adicionales de funcionamiento de \$29.626 millones. En consideración a que el total de recursos de funcionamiento girados a las IES en esa vigencia, que incluye recursos estructurales y recursos adicionales, ascendió a \$124.662 millones, puede afirmarse que los adicionales representaron un 23,82 % que ayudó a fortalecer el funcionamiento de las ITTU.

En 2020, los recursos adicionales de funcionamiento de las ITTU representaron aumentos a la base presupuestaria de 2019, incrementados por IPC (\$3.340 millones), aumentos a la base presupuestaria conforme a lo previsto en el artículo 183 de la Ley 1955 (2019) (\$3.927 millones), fortalecimiento al funcionamiento (\$16.886 millones) y excedentes de cooperativas (\$20.528 millones), para un total de recursos adicionales de funcionamiento de \$44.682 millones. Dado que el total de recursos de funcionamiento girados a las IES en esa vigencia, que incluye recursos estructurales y recursos adicionales, ascendió a \$143.379 millones, puede afirmarse que los adicionales representaron un 31,16 %, que ayudó a fortalecer el funcionamiento de las ITTU y aumentó su peso relativo respecto al año anterior.

Finalmente, los recursos adicionales de funcionamiento de 2021 para las ITTU se componen de las siguientes fuentes: aumentos a la base presupuestaria de 2019 incrementados por el IPC de dos años (\$3.393 millones); aumentos a la base presupuestaria de 2020 incrementados por el IPC de un año (\$3.991 millones); el aumento a la base presupuestaria de 2021 previsto en el artículo 183 de la Ley 1955 (2019) (\$4.768 millones); fortalecimiento al funcionamiento de las doce ITTU que no reciben recursos del PGN (\$17.918 millones) y los excedentes de cooperativas (\$10.155 millones), para un total de recursos adicionales de funcionamiento

de \$40.226 millones. Para la vigencia, los recursos de funcionamiento girados a las IES incluyeron recursos estructurales y adicionales, ascendieron a \$141.035, y puede afirmarse que los adicionales representaron un 28,52 % que ayudó a fortalecer el funcionamiento de las ITTU.

### **Recursos adicionales de inversión para las ITTU**

Los recursos adicionales provenientes del PGN y destinados a las ITTU se componen de dos grandes rubros: recursos para proyectos de inversión priorizados por las IES (que van a financiar los PFC) y recursos destinados a saneamiento de pasivos (que van a financiar los PPO).

En la vigencia 2019, los recursos adicionales de inversión destinados a inversión ascendieron a \$80.000 millones. Esta cifra, comparada con el total de recursos de inversión girados a las ITTU, sumando fuentes estructurales y adicionales, alcanzó los \$86.311 millones, lo cual significa que en esa vigencia los recursos adicionales de inversión, previstos en el artículo 183 de la Ley 1955 (2019), representaron 92,68 % de los recursos por destinar a las instituciones.

En la vigencia 2020, los recursos adicionales de inversión destinados a inversión ascendieron a \$84.000 millones. Esta cifra, comparada con el total de recur-

sos de inversión girados a las ITTU, sumando fuentes estructurales y adicionales, alcanzó los \$98.942 millones, lo cual significa que en esa vigencia los recursos adicionales de inversión, previstos en el artículo 183 de la Ley 1955 (2019), representaron el 84,89 % de los recursos por destinar de las instituciones.

Finalmente, en la vigencia 2021, los recursos adicionales para PFC de las ITTU fueron \$67.500 millones y por pasivos se asignaron \$20.000 millones, para un total de \$87.500 millones, que tuvieron un peso relativo dentro del total de fuentes de inversión para la vigencia de cerca de 85,57 % del total.

Como se observa en los párrafos anteriores, los recursos adicionales de funcionamiento aumentaron su participación cada año para las ITTU, y representaron participaciones porcentuales de 27,83 % promedio para el conjunto del total de los recursos para este tipo de gastos. En el caso de los recursos de inversión, su participación representó, en promedio, 87,71 % de los recursos para inversión.

**En medio de las difíciles circunstancias económicas que atraviesa el país, especialmente desde 2020 por el covid-19, las cifras anteriores evidencian, para el conjunto de ITTU públicas del país, un crecimiento significativo que contribuye al normal desarrollo de sus labores y a un crecimiento y fortalecimiento de estas.**

# IV. CONSIDERACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO FUTURO DE LAS IES PÚBLICAS

El conjunto de IES públicas, con los recursos adicionales previstos en los cuatro años de vigencia del PND, ha logrado no solo sortear las difíciles condiciones que la pandemia del covid-19 podía producir, sino avanzar en resultados y mejoramientos que los informes de seguimiento evidenciaron desde del segundo semestre de 2021, con indicadores como los listados en el tercer capítulo. Pese al enorme peso que han tenido los recursos adicionales, estos poseen una dimensión limitada hasta 2022, y el sistema tendrá que contemplar varios elementos a futuro, que seguramente implicarán ajustes no solo al modelo de financiación actual de la Ley 30 (1992), sino a una mirada diferente y más robusta del financiamiento a la IES pública.

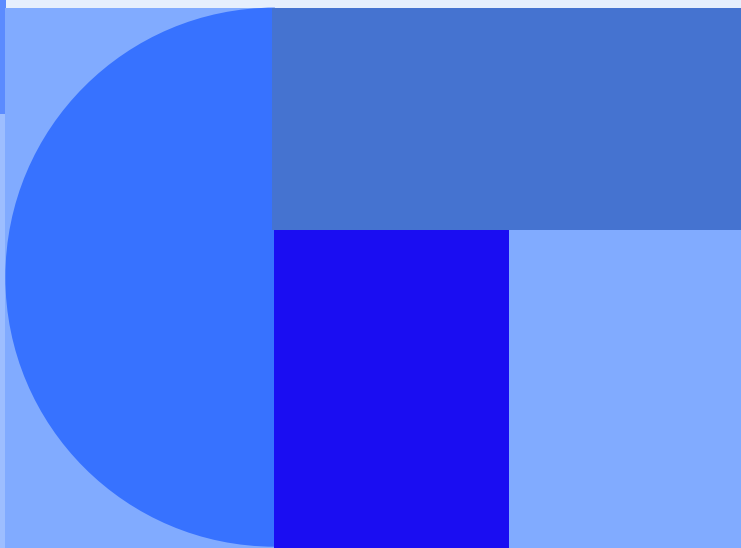
Con base en lo anterior, este capítulo describe diez elementos que serán muy importantes en la discusión futura sobre el financiamiento de las IES públicas del país, y que son fruto, en gran parte, de la experiencia y de los aprendizajes alcanzados en los años de vigencia del PND. Mas que un listado ex-

haustivo de temas y alcances concretos de cada uno, se plantean los temas centrales de una discusión que debe darse en el país de manera amplia, con diversos actores del sistema, con una clara vocación regional y que suministre insumos para un documento técnico que soporte la revisión de la Ley 30 (1992), entre otros productos.

Estos puntos de discusión para considerar son los siguientes:

**La educación superior como un conjunto de IES públicas:** El proceso seguido en los cuatro años de vigencia del PND y, en particular, la distribución de los recursos adicionales ha contribuido a que el país visibilice no solo al conjunto de las universidades sino a las 30 ITTU públicas. Históricamente, el financiamiento y su discusión se han dado sobre las universidades que tienen, entre otras cosas, significativas diferencias respecto a las ITTU en asuntos como régimen legal de constitución, régimen presupuestario, autonomía, fuentes de financiamiento, niveles de inversión, régimen laboral

de los docentes, montos de matrícula, aportes de los gobiernos locales a su financiamiento, resultados institucionales de investigación y extensión, calidad.



En este sentido, a futuro la discusión sobre el financiamiento deberá considerar a las 63, hoy 64, IES públicas y no solo a las universidades. [Esto ha llevado a que el MEN exija un documento técnico inicial que soporte posibles reformas a la Ley 30 que considere a las 63 IES actuales y se redacte en torno a cuatro capítulos esenciales: caracterización institucional de la educación superior pública, diagnóstico financiero, propuestas de financiamiento y, finalmente, identificación de fuentes, usos y actores para la concurrencia en su financiamiento.](#)

**Cobertura de la educación superior:** Diversos documentos de proyección de la educación superior del país plantean que la cobertura en educación superior llegue al 80 % de la población para 2034 (Acuerdo por lo Superior, 2014). Sin embargo, como lo ha expuesto el DANE en marzo de 2021, los cambios poblacionales son inminentes en el país, y un paulatino crecimiento de personas mayores en centros urbanos debe conllevar una profunda reflexión sobre si esa cobertura puede alcanzarse. Más significativo aún resultará abordar el debate acerca del cambio de expectativa de los jóvenes en su intención de acceder

a la educación superior y la evidente precarización del mercado laboral profesional en el país, en múltiples áreas de conocimiento y profesiones, que puede implicar no solo que esos crecimientos de cobertura no sean posibles, sino que incluso no sean deseables. En este contexto, la educación para el trabajo y la formación para el desarrollo humano puede desempeñar un rol significativo en la discusión de la financiación de la educación superior pública.

Atado a lo anterior, puede considerarse que los crecimientos en cobertura sean en mayor escala en educación superior de calidad ofrecida en los niveles técnico y tecnológico, y en una renovada oferta académica del nivel universitario, que además deberían ofrecerse en modalidades diversas que pueden modificar la prioridad de inversión en infraestructura física. La composición de la cobertura por la TyT será un asunto central en este aspecto, así como la composición y participación entre IES privadas y públicas, incluyendo en esta discusión el papel que el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) puede desempeñar.

Finalmente, en torno a la cobertura y composición de la oferta para alcanzarla (debates entre lo privado y lo público, lo profesional y lo técnico y tecnológico [T&T], entre y otras), hay un aspecto final: el costo que supone que un estudiante sea formado en condiciones de calidad en las IES públicas, discusión que supera ampliamente la financiación del pago de la matrícula al estudiante y a su familia. Criterios razonables, objetivos y eficientes para establecer ese costo de referencia serán un elemento central en la discusión futura del financiamiento.

**Oferta de IES públicas:** Como este documento lo evidenció en distintos apartados, la cantidad de IES públicas ha venido creciendo en el país al mismo tiempo que se ha reconocido la creciente importancia estratégica de las ITTU en la configuración del sector. Sin embargo, el país debe revisar si ese número de instituciones será suficiente para cubrir

las dinámicas de la cobertura, o si el número de instituciones puede tener un límite de crecimiento o incluso una reducción en el número de estas, al tiempo que se revisa un cambio en los esquemas de gobierno institucional.

La pandemia del covid-19 evidenció que la educación multimodal, en especial la virtual, puede contribuir a crecimientos más rápidos de cobertura y a reducir la presión sobre la construcción de nueva infraestructura física en las instituciones. Esta oferta multimodal puede suponer límites institucionales concretos a la cantidad de universidades e ITTU que el país requiere y a las normas de juego que eviten el crecimiento de iniciativas desbordadas en ciertas regiones del país con suficiente oferta pública, y concentrar, mejor, esfuerzos en llegar a regiones del país (a través de IES ya existentes) donde aún es incipiente el acceso y su permanencia.

La revisión de la oferta involucra dos asuntos adicionales a los ya expuestos:

- ¿Se requiere un cambio del régimen legal de las IES públicas para dotarlas a todas de la autonomía presupuestaria de las que gozan hoy día las universidades? Esta pregunta es relevante para las ITTU que no tienen la autonomía presupuestaria de las universidades y donde hay IES que no reciben recursos de la Nación (doce de ellas), salvo los recursos adicionales previstos en el PND, otras que si reciben recursos de la Nación como parte de su financiamiento y otras que incluso son sección presupuestaria y dependen completamente de esos recursos.

- ¿Se necesita fortalecer la oferta de posgrados, en particular de maestrías y doctorados, dada no solo la dinámica y pertinencia social del conocimiento experto, sino el paulatino envejecimiento de la población y el acceso mayor de los jóvenes urbanos a la educación superior? Cada vez será más relevante la discusión sobre financiamiento de los posgrados

que componen la oferta de las IES públicas y que de momento se ha dejado en la autosostenibilidad financiera, como criterio más generalizado. De esta discusión se derivan la posible revisión de metas no solo de cuántos nuevos estudiantes debe tener el país en estos niveles de formación, sino el porcentaje mínimo de docentes con maestría y doctorado que deberían tener las IES públicas a futuro.

**Financiamiento a la demanda y la permanencia:** Si bien la presente nota técnica tiene por objeto los esquemas de financiación en la oferta para las IES públicas, sin duda a futuro la financiación de la demanda seguirá siendo un tema central y en especial de iniciativas de programas de acceso y permanencia como Generación E, componente equidad, y la denominada estrategia Matrícula Cero para estratos 1, 2 y 3, anunciada en mayo de 2021, y especialmente el artículo 27 de la Ley 2155 de 2021 que convierte en política de Estado la gratuidad en la matrícula, que tendrá efectos determinantes en su implementación para la estabilidad financiera de las IES.

Las experiencias y los aprendizajes que se adquieran en torno a la implementación de la estrategia servirán de base para una revisión de los instrumentos más adecuados por utilizar en la búsqueda de hacer de estos programas iniciativas legislativas que garanticen su permanencia en el tiempo. Se precisa limitar estas discusiones al pago de matrícula que deban hacer los estudiantes y que, como se anotó, son superadas por las discusiones de costo que supone la participación y formación de las personas en la educación superior pública del país.

Finalmente, debe mantenerse la evaluación de impacto que estas estrategias generen no solo en términos de acceso, sino también de permanencia que contribuyan a la paulatina reducción de la deserción, a fin de eliminar las causas estructurales, es decir, las que impidan que los estudiantes

continúen en el sistema por motivos económicos o académicos.

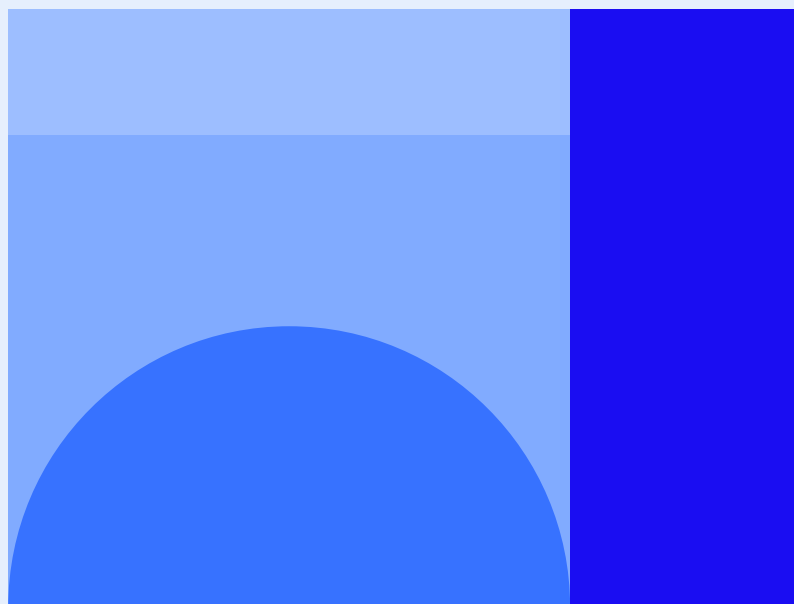
**Diversidad de actores y recursos propios:** Como se documentó desde el primer capítulo de esta nota técnica, la financiación de la educación superior pública cada vez supone una composición diversa de actores, fuentes y usos. La trayectoria de la financiación en Colombia evidencia que deben discutirse, entre otros, el papel del Estado como financiador exclusivo y reconocer el papel de los hogares (en especial en estratos altos y en posgrados), el papel de entes territoriales, y el papel que deben desempeñar instancias diferentes al MEN en la financiación de la educación superior, como en el Minciencias (en torno a la función de investigación), el Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicación (MinTIC) y el Ministerio del Deporte (Mindeporte) (Infraestructura tecnológica y de bienestar) y otras instancias como el SGR en el contexto del nuevo marco normativo. Se destaca, en este sentido, la necesidad de identificar que muchos proyectos de investigación y extensión o incluso de docencia sean financiados por el Gobierno nacional o incluso por las entidades territoriales que, si bien corresponden, desde el punto de vista contable, a recursos propios de las IES, su origen es de estas fuentes.

En particular, sobre el papel de las entidades territoriales deberán reconocerse y hacerse más visibles los recursos que hoy día se aportan a las IES públicas por instrumentos como estampillas y recursos del SGR, así como múltiples convenios y formas de extensión que se financian por este actor. Se requiere, en este sentido, una mayor articulación de acciones para que, de manera coordinada, los territorios y la Nación sincronicen estrategias, acciones, recursos y resultados.

Otro asunto relevante será aprender de las experiencias de varias IES en la capacidad de generar ingresos propios que contribuyan a financiar su fun-

cionamiento, pero especialmente de inversión que se requieran para el fortalecimiento institucional a mediano y largo plazo. Después de varios años de implementación de esta estrategia, son muchas las lecciones aprendidas que bien vale la pena considerar.

**Composición del gasto:** El financiamiento debe invitar a una imprescindible revisión de la composición y del crecimiento del gasto, en temas como docentes y personal administrativo. La presión que genera el crecimiento del salario de los docentes por la aplicación el Decreto 1279 de 2002, por encima de los crecimientos esperados de los ingresos, y mantener adecuados esquemas que promuevan la productividad docente, investigativa y de extensión serán esenciales. Acompasar el crecimiento del gasto a crecimientos razonables del ingreso de manera combinada garantizará la sostenibilidad del sistema y el fortalecimiento financiero de las IES.



Al mismo tiempo, efectuar revisiones internas de las instituciones que hagan más eficiente los recursos, mejoren la gestión y gobierno de estos, el uso de fondos, etc., deben ser asuntos para abordar dentro de las IES y del sistema en su conjunto.

**Crecimiento del costo:** Muchos de los crecimientos de financiación de la educación superior acuden a tendencias históricas que se basan especialmente en el IPC como indicador pertinente y exclusivo. Sin embargo, el uso de otros indicadores como el Índice de Costos en Educación Superior (ICES) puede resultar más adecuado. El uso de uno u otro indicador debe incluir, también, discusiones técnicas especializadas que no solo reconozcan el crecimiento del gasto como se presenta en las IES, sino que esto se acompañe de revisiones y regulaciones al crecimiento del gasto, en conjunto con el análisis del gasto.

El sistema deberá abordar, entonces, equilibrios entre incentivar y reconocer las labores de docencia, investigación y extensión de los docentes, que se traduzca en mejoras efectivas de calidad en el ejercicio de estas y el financiamiento suficiente para alcanzarlas.

**Crecimiento de la inversión:** En la medida que el financiamiento del funcionamiento se alcance, con la concurrencia de actores y fuentes y el control y regulación al crecimiento de sus usos y medición mediante índices pertinentes para la educación superior, la discusión deberá extenderse a las necesidades de inversión de las IES. En especial, se llama la atención sobre la priorización de inversión en infraestructura tecnológica, incluso por encima de la física, en la cual actores como el MinTIC y el SGR pueden desempeñar un papel destacado.

Además, resultará fundamental garantizar la inversión en otros temas esenciales para la generación de mayores capacidades institucionales, en particular recursos para financiar la formación de docentes en maestrías y doctorados, condiciones de bienestar para los estudiantes, con enfoques poblacionales diferenciados cuando sea pertinente y otras esenciales de la educación superior. Nuevamente, la concurrencia de actores y fuentes resultará esencial en la discusión, así como el seguimiento a los efectos del uso de los recursos destinados a estos usos.

**Condiciones de calidad:** Aunque el tema de la calidad es objeto de análisis en otra nota técnica, resultará esencial que todas las estrategias actuales y futuras sobre el financiamiento conduzcan de manera simultánea a ampliaciones de cobertura, revisiones y actualizaciones de pertinencia y a un permanente referente sobre la calidad institucional y de programa, que fortalezcan trayectorias de calidad en reconocimiento de las especificidades y contextos particulares de cada IES pública. Esto implicará una permanente reflexión en torno a la comprensión de la calidad, su sentido, alcance y formas de identificarla, cuantificarla y cualificarla.

En síntesis, los asuntos planteados en este capítulo y otros que pudieran reconocerse en el diálogo nacional por emprender, deben mantener el respeto por la autonomía institucional, la responsabilidad fiscal con el uso de los recursos públicos utilizados, la rendición de cuentas y el seguimiento a los recursos, su uso e impacto, mediante instrumentos como los PFI, PFC, PPO y otros que se estimen pertinentes.

La situación financiera y presupuestaria de las instituciones es, gracias a los recursos adicionales del PND y a otras iniciativas del Gobierno nacional y territorial y de las propias instituciones, más favorable que la que se tenía en 2018. Se deberán buscar mecanismos que permitan que los recursos adicionales del cuatrienio se conviertan en permanentes (algunos haciendo base presupuestaria), pero aumentando, a su vez, la rendición de cuentas por el uso de los recursos y la obtención de resultados institucionales.

El modelo de financiamiento que a futuro se construya deberá aumentar el ingreso con fuentes estables, duraderas y derivadas de la concurrencia de actores, y sobre este proyectar el monto máximo de gasto que se puede financiar y gestionar, en escenarios de factibilidad y responsabilidad fiscal actual y futura del país.



# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Albatch, P. (2019). Clear trends and Murky future. In *Intelligent Internationalization* (Volume 43, pp. 15-18). [https://doi.org/10.1163/9789004418912\\_002](https://doi.org/10.1163/9789004418912_002)

Arnhold, N., Kivisto, J., Vossensteyn, H. Weaver, J., & Ziegele F. (2014). *Higher education financing in Latvia: Analysis of strengths and weaknesses*. World Bank.

Arnhold, N., Kivisto, J., Vossensteyn, H., Weaver, J., & Ziegele, F. (2018). System-level funding. In *World Bank support to high education in Latvia* (Volume 1). <http://hdl.handle.net/10986/29740>

Balcão, A., (2010). *Public funding of higher education: who gains, who loses?* FEUNL.

Consejo Nacional de Educación Superior [CESU]. (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*. [https://www.dialogoeducacionsuperior.edu.co/1750/articles-319917\\_recurso\\_1.pdf](https://www.dialogoeducacionsuperior.edu.co/1750/articles-319917_recurso_1.pdf)

Decreto 111 de 1996. “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”. Presidencia de la República de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5306>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2018). *Guía para la construcción y análisis de indicadores*.

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>

Greenaway, D., & Haynes, M. (2003). Funding higher education in the UK: The role of fees and loans. *The Economic Journal*, 113(485).

Greenaway, D., & Haynes, M. (2004). Funding higher education. In *International Handbook on the Economics of Education* (Chap. 8).

Izquierdo, M. G., & Carta, F. (2014). Una alternativa progresiva a la estructura lineal de precios públicos en la financiación del sistema universitario en España. *Estudios de Economía Aplicada*, 32(3), 1097.

Ley 30 de 1992. “Por la cual se organiza el servicio pública de la educación superior”. Congreso de Colombia. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0030\\_1992.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0030_1992.html)

Ley 1942 de 2018. “Por la cual se decreta el presupuesto del sistema general de regalías para el bienio del 1º de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020”. Congreso de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=90303>

Ley 1955 de 2019. “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo ‘Pacto por Colombia, pacto por la equidad’”. Congreso de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=93970>

Ley 2019 de 2020. “Por medio de la cual se modifica el numeral 5 del artículo 2 de la Ley 403 de 1997 aclarado por la Ley 815 de 2003 en lo relativo al descuento en el valor de la matrícula en instituciones oficiales de educación superior como beneficio a los sufragantes y se dictan otras disposiciones”. Congreso de Colombia. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2019\\_2020.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2019_2020.html)

Ministerio de Educación Nacional [MEN]. (2022). *Equidad social en el acceso y permanencia en la educación superior*.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2019). *Education and a glance 2019: OCDE Indicators*.

Tandberg, D. A. (2010). Politics, interest groups and state funding of public higher education. *Research in Higher Education*, 51(5), 416-450.

Viaene, J. M., & Zilcha, I. (2013). Public funding of higher education. *Journal of Public Economics*, 108, 78-89.

Ziegele, F. (2013). European trends in performance-oriented funding. In S. Bergan, E. Egron-Polak, J. Kolher & L. Purser (Eds.), *Leadership and governance in higher education: Handbook for decision-makers and administrators* (pp. 71-88). Raabe.

# ANEXOS

## Anexo 1. Indicadores que forman parte de la batería diseñada para la distribución de los recursos adicionales previstos en el PND 2018-2022

Los indicadores o variables que se seleccionaron de acuerdo con los criterios mencionados en la nota técnica, para cada componente y dimensión del modelo, son los siguientes:

### Componente: bienestar, permanencia, graduación y pertinencia

Dimensión: desempeño institucional

• *Evolución tasa de retención*: Su objetivo es medir el impacto que tienen las acciones que realiza la institución para promover la permanencia estudiantil. Es la variación o cambio relativo de la tasa de retención entre t-1 y t. La tasa de retención está definida como (1 – tasa de deserción de periodo).

$$\frac{(1 - \text{tasa de deserción de periodo}_t) - (1 - \text{tasa de deserción de periodo}_{t-1})}{(1 - \text{tasa de deserción de periodo}_{t-1})}$$

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

• *Tasa de vinculación graduados pregrado*: Refleja la relación entre el número de graduados que se encuentran vinculados a un trabajo formal en el año (t) y la totalidad de graduados de la institución de ese año (t-1).

$$\frac{\text{Graduados vinculados}_t}{\text{Graduados}_{t-1}}$$

Fuente: Observatorio Laboral para la Educación (OLE)

- *Gasto en bienestar*: Pretende medir el gasto que realizan las instituciones en temas de bienestar.

$$\frac{\text{Gasto bienestar}}{\text{Gasto total}}$$

Fuente: Sistema Nacional de Información de Educación Superior (SNIES)

Dimensión: aporte al sistema

- *Inverso deserción cohorte ponderada por matrícula de primer curso*: Busca reconocer las acciones realizadas por las instituciones para fomentar la permanencia. Este indicador refleja una aproximación al porcentaje de desertores que aportará cada una de las instituciones a su subsistema.

$$\frac{\text{Tasa de deserción por cohorte}_j * \text{Estudiantes de primer curso}_j}{\sum \text{Tasa de deserción por cohorte}_j * \text{Estudiantes de primer curso}_j}$$

Fuente: SNIES, SPADIES

- *Graduación ponderada por matrícula primer curso*: Busca reconocer las acciones realizadas por las instituciones por aportar más profesionales al mercado laboral. Este indicador refleja una aproximación del porcentaje de graduados que aportará cada una de las instituciones a su subsistema.

$$\frac{\text{Tasa de graduación}_j * \text{Estudiantes de primer curso}_j}{\sum \text{Tasa de graduación}_j * \text{Estudiantes de primer curso}_j}$$

Fuente: SNIES, SPADIES

Dimensión: equidad interinstitucional

- *Tasa de deserción de periodo*: Busca apoyar a las instituciones que tengan una mayor tasa de deserción de periodo.

Fuente: SPADIES

**Dimensión: equidad en el acceso**

• *Porcentaje de estudiantes provenientes de familias de bajos ingresos:* Busca reconocer los esfuerzos de las instituciones por recibir a jóvenes en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica. Es el porcentaje de estudiantes que provienen de familias con ingresos menores a 2 SMMLV del total de estudiantes nuevos.

Fuente: SPADIES

**Componente: acceso con equidad y regionalización****Dimensión: desempeño institucional**

• *Evolución matrícula ponderada pregrado según municipio de oferta:* Tasa relativa que mide los esfuerzos de las instituciones por llevar oferta de programas de educación superior a municipios en los que la cobertura es baja. En cada año, el indicador se calcula de la siguiente manera:

La matrícula en municipios con baja participación en el total de matrícula se multiplica por 1,4. Se trata de municipios no relacionados en los siguientes dos grupos:

- Municipios que acumulan 60 % de la matrícula del país, en los cuales la matrícula se multiplica por 1.
- Municipios que acumulan hasta 80 % de la matrícula del país y no pertenecen al grupo anterior, en los cuales la matrícula se multiplica por 1,2.

Fuente: SNIES

**Dimensión: aporte al sistema**

• *Matrícula ponderada pregrado según municipio de oferta:* Refleja la aproximación del aporte de matrícula de cada institución a su subsistema, teniendo en cuenta el esfuerzo por llevar educación superior a municipios de baja cobertura. El indicador se calcula de la siguiente manera:

La matrícula en municipios con baja participación en el total de matrícula se multiplica por 1,4. Se trata de municipios no relacionados en los siguientes dos grupos:

- Municipios que acumulan 60 % de la matrícula del país, cuya matrícula se multiplica por 1.
- Municipios que acumulan hasta 80 % de la matrícula del país y que no pertenecen al grupo anterior, cuya matrícula se multiplica por 1,2.

Matrícula ponderada de la IES

---

Total de matrícula ponderada

Fuente: SNIES

### Dimensión: equidad interinstitucional

• *Inverso porcentaje de ingresos por extensión*: Busca apoyar a las instituciones con un menor grado de ingresos por extensión, para lo cual se toma el recaudo por extensión y educación continua (fuente ingresos propios), así como el recaudo por contratos y convenios sobre el total del recaudo.

Fuente: Herramienta de recolección de información presupuestaria y financiera de las IES públicas, SNIES, 2021

• *Inverso porcentaje de programas virtuales*: Busca apoyar a las instituciones que tienen poca oferta virtual dadas las condiciones actuales del país, en pro de poder llevar educación superior a todas las regiones. Se calcula así:

$$\frac{\text{Número de programas virtuales}_j}{\text{Número de programas totales}_j}, \text{ siendo } j \text{ cada una de las IES}$$

Fuente: SNIES, SPADIES

• *Inverso porcentaje de activos tecnología*: Busca apoyar a las instituciones con bajas posibilidades de inversión en tecnología. Se tomaron las cuentas contables del activo —equipo de comunicación y computación, intangibles (licencias) e intangibles (software)— sobre el total del activo.

Fuente: Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública (CHIP), Contaduría General de la Nación, 2020

### Dimensión: equidad en el acceso

• *Matrícula ponderada pregrado rural, rural disperso y PDET*: Refleja el esfuerzo de las instituciones por llevar educación superior a municipios rurales, rurales dispersos y PDET. El indicador se calcula de la siguiente manera:

- Matrícula en municipios rurales, se multiplica por 1,2.
- Matrícula en municipios rurales dispersos, se multiplica por 1,3.
- Matrícula en municipios PDET, se multiplica por 1,5.

$$\frac{\text{Matrícula ponderada de la IES}}{\text{Total de matrícula ponderada}}$$

Fuente: SNIES

- **Porcentaje de matrícula población vulnerable (Sisbén <32, indígenas, víctimas):** Busca reconocer el esfuerzo de las instituciones por atender población vulnerable (puntaje en Sisbén 3 inferior a 32 puntos, población indígena y población víctima). El indicador se calcula de la siguiente manera:

$$\frac{\text{Matrícula vulnerable de la IES}}{\text{Total de matrícula de la IES}}$$

Fuente: SNIES

### **Componente: formación de alto nivel y docentes**

Dimensión: desempeño institucional

- **Evolución matrícula ponderada alto nivel (maestrías y doctorados):** Busca fomentar los esfuerzos realizados por las instituciones por aumentar la matrícula en programas de formación de alto nivel. Este indicador es la variación o cambio absoluto en el número total de estudiantes matriculados en programas de formación de alto nivel. La matrícula de formación de alto nivel se pondera de acuerdo con el nivel de formación así:

Nivel de formación	Puntaje
Maestría y especialidad médico-quirúrgica	2,0
Doctorado	4,0

Fuente: SNIES

- **Evolución docentes alto nivel TCE (maestrías y doctorados):** Busca reconocer los esfuerzos realizados por las instituciones por tener docentes con formación de alto nivel. Esta variable mide el cambio o variación absoluta en el número de docentes con título de maestría, especialidades médico-quirúrgicas y doctorado para cada institución, en tiempos completos equivalentes (TCE). Para el cálculo de los TCE, se tiene cuenta la siguiente metodología:

- Se toman docentes únicos por institución educativa.
- Para cada docente único, se toma la mayor dedicación reportada.
- Cada docente único se pondera según su máxima dedicación reportada así: tiempo completo = 1, medio tiempo = 0,5 y cátedra = 0,25.

Fuente: SNIES

### Dimensión: aporte al sistema

• **Matrícula ponderada alto nivel:** Reconoce el aporte en la formación de profesionales en formación de alto nivel de las instituciones dentro de su subsistema. Se calcula el aporte de matrícula ponderada de formación de alto nivel de cada institución dentro de su sistema en el año t. La matrícula de formación de alto nivel se pondera de acuerdo con el nivel de formación así:

Nivel de formación	Puntaje
Maestría y especialidad médico-quirúrgica	2,0
Doctorado	4,0

El indicador se calcula así:

$$\frac{\text{Matrícula ponderada de formación de alto nivel de la IES}}{\text{Total de matrícula ponderada de formación de alto nivel del sistema}}$$

Fuente: SNIES

• **Docentes con formación de alto nivel TCE (maestrías y doctorados):** Reconoce los esfuerzos por tener profesionales con formación de alto nivel de las instituciones dentro de su subsistema. Se calcula el aporte de docentes con formación de alto nivel de cada institución dentro de su sistema en el año t. Mide el aporte en el número de docentes con título de maestría, especialidades médico-quirúrgicas y doctorado para cada institución, en tiempos completos equivalentes (TCE). Para el cálculo de los TCE se tiene en cuenta la siguiente metodología:

- Se toman docentes únicos por institución educativa.
- Para cada docente único, se toma la mayor dedicación reportada.
- Cada docente único se pondera según su máxima dedicación reportada así: tiempo completo = 1, medio tiempo = 0,5 y cátedra = 0,25.

$$\frac{\text{Número de docentes con formación en alto nivel en TCE de las IES}}{\text{Total de docentes con formación en alto nivel en TCE del sistema}}$$

Fuente: SNIES



### Dimensión: equidad interinstitucional

• *Inverso porcentaje de programas de formación de alto nivel*: Con este indicador se busca apoyar a las instituciones con menor porcentaje de programas de formación de alto nivel. Se calcula así:

$$\frac{\text{Número de programas de formación de alto nivel}_j}{\text{Número de programas totales}_j}, \text{ siendo } j \text{ cada una de las IES}$$

Fuente: SNIES, SPADIES

• *Inverso porcentaje de docentes con formación de alto nivel TCE*: Busca apoyar a las instituciones para que puedan destinar más recursos a la formación en alto nivel de sus docentes. Se calcula el porcentaje de docentes con formación de alto nivel (maestría, especialidades médico-quirúrgicas y doctorado) respecto al total de docentes de la institución en TCE en t. Para el cálculo de los TCE, se tiene cuenta la siguiente metodología:

- Se toman docentes únicos por institución educativa.
- Para cada docente único, se toma la mayor dedicación reportada.
- Cada docente único se pondera según su máxima dedicación reportada así: tiempo completo = 1, medio tiempo = 0,5 y cátedra = 0,25.

$$\frac{\text{Número de docentes con formación en alto nivel en TCE de las IES}}{\text{Total de docentes en TCE de la IES}}$$

Fuente: SNIES

• *Porcentaje de docentes catedráticos y ocasionales*: Busca apoyar a las IES que cuentan con un bajo porcentaje de docentes de planta, con una mayor asignación de recursos. Se mide como el porcentaje de docentes con tipo de vinculación catedráticos y ocasionales del total de docentes.

$$\frac{\text{Número de docentes con tipo de vinculación catedráticos ocasionales de la IES}}{\text{Total de docentes de la IES}}$$

Fuente: SNIES

## **Dimensión: logro y calidad**

### Componente: desempeño institucional

- *Evolución de porcentaje de programas acreditados*: Busca reconocer los avances realizados por las instituciones para ofrecer programas con los más altos estándares de calidad. Es la variación o cambio absoluto del porcentaje de programas acreditados entre t-3 y t. La razón se calcula entre el número de programas acreditados y el número total de programas acreditables ofrecidos por cada institución en el momento t.

*Nota: Los programas acreditables se determinan de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Consejo Nacional de Acreditación.*

Fuente: SNIES

- *Niveles alto Saber Pro Razonamiento cuantitativo*: Busca reconocer los esfuerzos realizados por las instituciones por tener mejores resultados en las pruebas Saber Pro. Es el porcentaje de estudiantes en los niveles 3 y 4 de desempeño entre todos los niveles de la prueba Saber Pro para la última vigencia en el módulo Razonamiento cuantitativo.

Fuente: Saber Pro, Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Icfes), 2020

- *Niveles alto Saber Pro Lectura crítica*: Busca reconocer los esfuerzos realizados por las instituciones por tener mejores resultados en las pruebas Saber Pro. Es el porcentaje de estudiantes en los niveles 3 y 4 de desempeño entre todos los niveles de la prueba Saber Pro para la última vigencia en el módulo Lectura crítica.

Fuente: Saber Pro, Icfes, 2020

- *Niveles alto Saber PRO Comunicación escrita*: Busca reconocer los esfuerzos realizados por las instituciones por tener mejores resultados en las pruebas Saber Pro. Es el porcentaje de estudiantes en los niveles 3 y 4 de desempeño entre todos los niveles de la prueba Saber Pro para la última vigencia en el módulo Comunicación escrita.

Fuente: Saber Pro, Icfes, 2020

- *Niveles alto Saber Pro Competencias ciudadanas*: Busca reconocer los esfuerzos realizados por las instituciones por tener mejores resultados en las pruebas Saber Pro. Es el porcentaje de estudiantes en los niveles 3 y 4 de desempeño entre todos los niveles de la prueba Saber Pro para la última vigencia en el módulo Competencias ciudadanas.

Fuente: Saber Pro, Icfes, 2020

### Dimensión: aporte al sistema

- *Número de programas acreditados*: Busca reconocer los esfuerzos de las instituciones por tener mayores estándares de calidad dentro de su subsistema. Es el aporte de programas acreditados al total de programas acreditados de cada institución dentro de su subsistema. El aporte se calcula de la siguiente manera:

$$\frac{\text{Número de programas acreditados de la IES}}{\text{Total de programas acreditados}}$$

Fuente: SNIES

• **Número de grupos de investigación ponderados:** Busca reconocer los esfuerzos realizados por las instituciones por tener grupos de investigación y la clasificación de estos, dentro de su subsistema. Se calcula el aporte de grupos de investigación ponderados del total de grupos de investigación ponderados de cada institución dentro de su subsistema, de acuerdo con la última convocatoria. Los grupos de investigación se ponderan según la categoría y de acuerdo con la siguiente tabla:

Clasificación del grupo	Puntaje
A1	10,0
A	8,0
B	6,0
C	4,0
Reconocido	1,0

Se calcula así:

$$\frac{\text{Número de grupos de investigación ponderados de la IES}}{\text{Total de grupos de investigación ponderados}}$$

Fuente: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias), 2020

**Dimensión: equidad interinstitucional**

• **IES no acreditadas institucionalmente:** Busca apoyar con mayores recursos a las instituciones que no cuentan con acreditación institucional. Esta es una variable dicótoma que toma el valor de 1 si la institución no tiene acreditación institucional y 0, en caso contrario al cierre del año  $t$ .

Fuente: SNIES

• **Inverso porcentaje de programas acreditados:** Busca apoyar con mayores recursos a las instituciones que cuenten con un menor porcentaje de programas acreditados. Es la razón entre el número de programas acreditados y el número total de programas acreditables ofrecidos por cada institución al cierre del año  $t$ .

**Nota:** Los programas acreditables se determinan de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Consejo Nacional de Acreditación.

Fuente: SNIES

• *Inverso número ponderado de investigadores*: Busca apoyar a las instituciones con mayores recursos para la formación de sus docentes en investigación. Da cuenta del número de investigadores de la institución, reconocidos por Colciencias en su última convocatoria. Los investigadores se ponderan según la categoría, de acuerdo con la siguiente tabla:

Clasificación del grupo	Puntaje
Emérito/Sénior	4
Asociado	2
Junior	1

Fuente: Minciencias, 2020

• *Inverso propiedad planta y equipo per cápita*: Pretende apoyar a las instituciones con un menor grado de inversión en propiedad planta y equipo. El indicador se calcula tomando las cuentas contables del activo —propiedad planta y equipo— sobre el total del activo entre el total de estudiantes de pregrado para el mismo año.

Fuente: Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública (CHIP), SNIES, 2020

• *Inverso presupuesto de ingresos per cápita*: Pretende apoyar a las instituciones con un menor grado de ingresos en el presupuesto por estudiante. Para este indicador, se toma el valor total de ingresos recaudados en la última vigencia reportado por las IES en la herramienta de recolección de información presupuestaria y financiera entre el número de estudiantes matriculados en pregrado de la misma vigencia.

Fuente: Herramienta de recolección de información presupuestal y financiera, SNIES, 2020

• *Gastos de funcionamiento per cápita*: Busca apoyar a las instituciones con mayores compromisos en funcionamiento por cada estudiante, para lo cual se toma el valor total de compromiso en funcionamiento reportado por las IES en la herramienta de recolección de información presupuestaria y financiera y el número de estudiantes matriculados en pregrado de la misma vigencia.

Fuente: Herramienta de recolección de información presupuestal y financiera, SNIES, 2020

• *Pasivos corrientes per cápita*: Busca apoyar a las instituciones, reconociendo el pasivo corriente (corto plazo) por cada estudiante, para lo cual se toma el valor total de pasivos corrientes reportados por las IES en la herramienta de recolección de información presupuestaria y financiera y el número de estudiantes matriculados en pregrado de la misma vigencia.

Fuente: Herramienta de recolección de información presupuestal y financiera, SNIES, 2020

#### Dimensión: equidad en el acceso

• *Porcentaje de nuevos estudiantes con Saber 11 niveles bajos*: Busca reconocer los esfuerzos que hacen las instituciones por atender población con nivel de Saber 11 bajo. El indicador es el porcentaje de nuevos estudiantes con resultados bajos en las pruebas Saber 11 que ingresaron a las IES.

Fuente: SPADIES

## Anexo 2. Guías para la formulación de los primeros capítulos del Plan de Fortalecimiento Institucional, en cada una de las 63 IES

### Planes de Fortalecimiento Institucional 2020-2022

#### Guías específicas para la elaboración de los primeros capítulos

##### Presentación

El documento inicial de socialización con las instituciones de educación superior (IES) definió el Plan de Fortalecimiento Institucional (PFI) 2020-2022 como una herramienta de planeación que cada institución formulará en atención a su propia orientación estratégica y que permitirá conocer los resultados, metas y principales programas a adelantar en las vigencias señaladas en torno al cumplimiento de los objetivos de política propuestos por el Ministerio de Educación Nacional (MEN), articulando los recursos adicionales de funcionamiento de inversión. Por ello, se hace necesario orientar con más detalle la redacción, estructura, sentido y alcance de cada uno de los capítulos que lo componen.

De conformidad con lo anterior, el presente documento busca guiar la redacción de los primeros capítulos del PFI.

Es preciso recordar que el PFI se redacta para atender la manera como cada IES, con el uso articulado de los recursos adicionales, aportará al cumplimiento de los siguientes cinco objetivos de política:

1. Favorecer la continuidad en las actividades en 2020.
2. Prevenir la deserción y fortalecer el bienestar en educación superior.
3. Aumentar la presencia regional de la misionalidad de la educación superior.
4. Fortalecer la oferta de formación en maestrías y doctorados.
5. Consolidar las condiciones de calidad institucional y de programa.

Frente a estos objetivos de política, el PFI contendrá los siguientes capítulos:

1. Diagnóstico
2. Compromisos estratégicos
3. Mejoras de funcionamiento

4. Planes de Fomento a la Calidad (PFC)
5. Plan de Pago de Obligaciones (PPO).
6. Plan de Mejoras en la Investigación (PMI)
7. Plan de Infraestructura Física y Tecnológica (PIFT)
8. Plan de Formación Doctoral (PFD)

El presente documento define los componentes mínimos para tener en cuenta en el primer, segundo (parcialmente) y tercer capítulos.

## **Capítulo 1. Diagnóstico**

### Objetivo

El “Diagnóstico”, como primer capítulo del PFI 2020-2022, es un panorama integral, claro y sintético de la situación a 30 de mayo de 2020 de la institución de educación superior. Permite contar con una línea de base para formular, ejecutar y evaluar el PFI, por lo cual debe describir y cuantificar (en cuanto sea pertinente) las condiciones y variables que caracterizan la coyuntura institucional, logrando perfilar o enunciar, de manera general, algunas alternativas o cursos de acción. En todo caso, el diagnóstico debe sustentar la justificación y pertinencia, tanto de los objetivos de política institucional, como de los proyectos y metas que se formulen en el capítulo II del PFI “Compromisos estratégicos”.

A continuación, se presenta, con naturaleza indicativa, una estructura básica del “Diagnóstico” para efectos de la formulación del PFI, la cual permite aproximar también algunos elementos sobre su alcance y contenido, con el propósito de facilitar su elaboración por las instituciones de educación superior públicas (IES).

### Estructura

Como se mencionó, la estructura del “Diagnóstico” debe guardar coherencia con los “Compromisos estratégicos”, por lo cual su estructura específica (incluso su contenido) deberá, como mínimo, servir de marco a tales compromisos. No obstante, una estructura básica es la siguiente:

1. *Presentación de la IES.* Breve exposición sobre la identidad institucional, a partir de elementos como su misión, visión, proyecto educativo o principales aspiraciones y políticas institucionales, así como datos generales sobre su ubicación o presencia regional, cantidad de estudiantes, cualificación de la planta docente, oferta y modalidad de sus programas académicos, oferta en extensión, principales programas de bienestar o dinámica reciente en materia de investigación.

2. *Situación estratégica.* Descripción y presentación de datos sobre la situación estratégica de la IES frente a los objetivos de política (OP) propios del PFI, sobre la situación actual para enfrentar la emergencia sanitaria asociada al covid-19 y sobre los resultados de la aplicación de los recursos adicionales incorporados al presupuesto institucional en la vigencia 2019.

2.1. *OP 1 Continuidad de las actividades en 2020.* Deben especificarse las condiciones o particularidades de la IES para tener en cuenta a fin de mantener su labor en lo que resta de la vigencia 2020, enfatizando aquellas derivadas de la emergencia sanitaria, en especial sobre la continuidad académica mediada por TIC y la estabilidad laboral de los docentes, en particular de los vinculados como catedráticos y ocasionales. Deben incluirse las políticas o medidas ya asumidas, tanto en ejercicio de la autonomía institucional como derivadas de lineamientos de orden territorial. El diagnóstico puede incluir una comparación entre las condiciones y actividades de 2020 y 2019 y, cuando sea pertinente, una cuantificación económica de los cambios más relevantes. Por ejemplo, comparar, entre esas vigencias, el número de inscritos o aspirantes para ingreso a programas, la matrícula, la oferta de programas, la cantidad de docentes vinculados, el avance del calendario académico, el uso de TIC y recursos digitales, la oferta en extensión, la producción o dinámica de la investigación. Ello permitirá ilustrar, con mayor claridad, los cambios o condiciones institucionales más relevantes.

2.2. *OP 2 Prevención de la deserción y fortalecimiento del bienestar.* Descripción de los principales programas y estrategias relacionados con la generación de condiciones más favorables para un acceso equitativo, una trayectoria académica exitosa y un egreso oportuno y pertinente con las necesidades productivas y culturales de la sociedad colombiana, más allá de la propia emergencia sanitaria. Pueden incluirse datos tales como cantidad de beneficiarios, caracterización estudiantil (socioeconómica, académica, cultural o de cualquier índole), tasas de deserción, graduación y rezago, indicadores sobre rendimiento académico (tasa de aprobación de materias o créditos académicos, puntajes en pruebas Saber Pro, promedio académico, porcentaje de repitencia, entre otros), metodologías y resultados de la evaluación de los programas y estrategias de permanencia y bienestar. Es indispensable contar con datos para los últimos tres años en cuanto a deserción y graduación.

2.3. *OP 3 Aumento de la presencia regional.* Describir —utilizando información cuantitativa y cualitativa— las condiciones, recursos, particularidades y variables institucionales que permiten, potencian o limitan su presencia en las regiones, así como la docencia innovadora y multimodal, la investigación y extensión pertinentes para los diversos contextos territoriales y el cierre de brechas regional. Para tal efecto, debería incluirse información sobre programas académicos que se ofrecen en las regiones, recursos y metodologías virtuales/a distancia, cantidad de estudiantes matriculados en educación no presencial, dedicación y cualificación docente, metodologías de acompañamiento y evaluación, convenios interinstitucionales, situación de orden público, dispersión geográfica de los estudiantes, caracterización estudiantil, entre otros.

2.4. OP 4 Fortalecimiento de la oferta de formación a nivel de maestría y doctorado. Describir la oferta de programas académicos a nivel de maestría y doctorado a diciembre de 2019; incluir datos como su matrícula, la dedicación docente, las potencialidades/posibilidades, así como las dificultades/limitaciones para su expansión, no solamente en términos de oferta sino también de aumento de la producción académica y del mejoramiento de la investigación.

2.5. OP 5 Consolidación de las condiciones de calidad. Describir, con información cuantitativa y cualitativa, las condiciones actuales de calidad institucional y de programa, enfatizando en las que se espera mejorar con el PFI. Sintetizar las principales políticas y metas institucionales para cada caso.

3. Resultados del uso de recursos adicionales vigencia 2019. Dado que cada una de las IES recibió durante 2019 recursos tanto de funcionamiento como de inversión que forman parte de los considerados recursos adicionales como aumentos a la base presupuestaria, excedentes de cooperativas, fortalecimiento al funcionamiento de TTU que no son PGN, recursos de inversión con documentos como PFC y PPO, así como recursos de regalías para becas de formación doctoral, fortalecimiento de la investigación e infraestructura física, se debe advertir del uso (compromiso y ejecución) dado a esos recursos y el impacto logrado en términos de capacidades y transformaciones obtenidas o que se lograrán a mediano plazo, una vez estos sean ejecutados plenamente.
4. Responsables internos. Dado que las funciones de las IES son, generalmente, desarrolladas gracias a la interacción de diversos procesos, sistemas, o áreas internas, en este apartado deben señalarse las instancias, los cargos o dependencias específicas que intervienen en la formulación, ejecución y evaluación de los proyectos del PFI, así como enunciar, de manera muy general, su principal labor o función al respecto.

## **Capítulo 2. Compromisos estratégicos**

### Objetivo

Enunciar, de manera anual para los tres años de vigencia del PFI (2020, 2021 y 2022), los resultados por obtener, las metas por alcanzar y los principales programas o líneas estratégicas que, alineadas con su propio plan de desarrollo institucional, permitirán la consecución de los objetivos de política, con el uso articulado de los adicionales por distribuir y girar. Los compromisos estratégicos corresponden a las apuestas que cada IES espera lograr, en torno a los cinco objetivos de política, que modifiquen positivamente el diagnóstico construido en el capítulo anterior.

### Estructura

Este segundo capítulo debe estructurarse en cinco secciones, cada una en atención a los resultados por obtener en torno a los objetivos de política del PFI.



Al elaborar cada una de las secciones, las IES deberán considerar que, para cumplir cada meta, resultado y desarrollar las estrategias se requiere del uso de recursos de funcionamiento o de inversión según corresponda a su naturaleza y en atención al marco normativo vigente. Los compromisos deben explicar:

Resultados por obtener en cada objetivo de política para el año 2020 (especialmente con el OP 1) y a los tres años (especialmente para los OP 2 al 5) que transformen positivamente el diagnóstico institucional. Por ejemplo, si una IES tiene la tasa de deserción interanual del 16 %, puede proponer, conforme a sus propias decisiones y consideraciones estratégicas, la reducción a 10 % para 2022.

Metas anuales por obtener dándoles uso a los recursos adicionales para cada vigencia. Siguiendo el ejemplo anterior, la IES puede proponer mantener la tasa de deserción en 16 % para 2020, reducirla a 14 % en 2021 y finalmente llevarla a 10 % en 2022.

Las principales estrategias por seguir durante esos años que permitan cumplir las metas y obtener los resultados esperados. Estas estrategias deben ser posibles de implementación a partir de la realidad de cada IES y conforme a los recursos adicionales de los que disponga. Por ejemplo, podrá indicar que las principales estrategias por desarrollar tendrán que ver con una política integral de bienestar y esquemas de apoyo económico para la permanencia estudiantil.

Junto a estas estrategias, considerará los recursos que requerirá para cumplirlas. En el caso de los recursos, cada IES deberá tener en cuenta:

- La naturaleza de cada recurso. Es decir, deberá tener en cuenta si el recurso adicional es de funcionamiento y hace base presupuestaria; si es de funcionamiento y no hace base presupuestaria, o si es un recurso de inversión.
- Podrá incluir otros recursos que, con origen diferente a los adicionales previstos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, la IES decida articular en la formulación del PFI.

Siguiendo con el ejemplo, la IES puede decidir la vinculación de personal de planta para la ejecución de estrategias de bienestar que deberá financiar con recursos adicionales que hacen base presupuestaria. Esto puede complementarse con recursos de inversión orientados, por ejemplo, a reducir la deserción mediante un proyecto de inversión destinado a financiar apoyos alimentarios a estudiantes de la IES y mejorar la infraestructura física para tutorías y acompañamiento a los estudiantes. Estas actividades, si bien tienen en común que aportan a una reducción de la tasa de deserción, se financian con fuentes diferentes, al menos por las siguientes: recursos adicionales a la base presupuestaria, proyectos de inversión del PFC y recursos de regalías para infraestructura. Adicionalmente, la IES puede comprometer 2 % de los ingresos por matrícula de cada semestre al desarrollo de estas estrategias y consecución de objetivo de política.

En el momento que se remite la presente guía, las IES conocen el monto de los recursos que pueden destinar a funcionamiento porque:

1. Conocen el monto asignado para aumento de la base presupuestaria en 2020, y pueden estimar los valores por recibir en 2021 y 2022.
2. Conocen el monto asignado de excedentes de cooperativas que también se pueden destinar a funcionamiento e igualmente pueden estimar su monto para las dos vigencias siguientes.
3. Saben el monto asignado para fortalecimiento de funcionamiento de las doce Instituciones Técnico Profesionales, Tecnológicas e Instituciones Universitarias Públicas (ITTU) que no reciben recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) y conforme al comportamiento proyectado del IPC, pueden estimar su valor para los años siguientes.
4. Pueden estimar, de manera razonable, el monto para recibir por descuentos de votaciones para los años 2021 y 2022, a partir de los cambios normativos de este año en esa materia.

A partir de esta información, identificará qué programas, metas anuales y resultados a 2022 puede obtener en los cinco objetivos de política en los que requiere el uso de los recursos que siendo de funcionamiento, apoyarán su consecución.

Se reitera que cada IES podrá agregar otros recursos que, sin ser adicionales, puedan articularse e integrarse en la consecución de los resultados, metas anuales y desarrollos de las estrategias señaladas anteriormente.

En otros casos, se conocen ya los montos asignados por el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación de Minciencias (FCTeI) del Sistema General de Regalías (SGR) para becas doctorales (capítulo 8), fortalecimiento de la investigación (capítulo 6), y también del propio SGR para infraestructura física y tecnológica (capítulo 7), que pueden irse articulando en torno a los cinco objetivos de política.

Una vez se conozcan los montos para recibir por PFC y PPO, se podrán tener los insumos para avanzar en los capítulos. Por eso, este capítulo puede tener avances parciales mientras se terminan de distribuir los demás recursos adicionales.

## Anexo 3. Guía para la formulación del Plan de Fomento a la Calidad 2021

### Planes de Fortalecimiento Institucional 2020-2022

#### Guía para la formulación y actualización del cuarto capítulo

#### Planes de Fomento a la Calidad 2021

##### Presentación

El Gobierno nacional planteó, en las bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, una “educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos” y estableció dentro de sus objetivos: impulsar una educación superior incluyente y de calidad, para avanzar hacia una mayor equidad en las oportunidades de acceso a la educación superior. Para esto, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) se ha propuesto fortalecer la educación superior pública y revisar los esquemas de financiación del sector, entre otros objetivos.

Para lograr este objetivo, el Gobierno nacional, en el marco del artículo 183 de la Ley 1995 de 2019, puso en marcha la estrategia “Fortalecimiento de la educación superior pública”, la cual les asignará a las instituciones de educación superior (IES) públicas recursos adicionales para inversión y funcionamiento bajo una senda de sostenibilidad y responsabilidad fiscal, conforme a los acuerdos firmados el 26 de octubre y el 14 de diciembre de 2018 entre el Gobierno nacional, en cabeza del presidente de la República y la ministra de Educación, los rectores del Sistema Universitario Estatal (SUE) y la Red de Instituciones Técnico Profesionales, Tecnológicas e Instituciones Universitarias Públicas (REDTTU), los representantes de los profesores y los estudiantes.

Este compromiso pondrá al subsistema de educación superior en una trayectoria incremental hacia la alta calidad y tendrá un impacto regional significativo beneficiando a las 63 IES públicas (33 universidades y 30 instituciones técnicas, tecnológica y universitarias) del país. Para ello, es fundamental que los recursos adicionales al funcionamiento y la inversión sean destinados para atender temas asociados al mejoramiento y consolidación de la calidad como la cualificación docente, bienestar y permanencia, dotación de infraestructura tecnológica, proyectos de regionalización, diseño y modificación de oferta académica, proyectos de investigación, fortalecimiento y consolidación de sistemas internos de aseguramiento de la calidad, entre otros. Lo anterior con una gestión institucional transparente que promueva, en el marco de la autonomía, la adopción de prácticas de buen gobierno en la toma de decisiones y ambiente de control interno, y con una rendición de cuentas permanente frente a sus grupos de interés.

Para gestionar los recursos de inversión adicionales, derivados de los acuerdos alcanzados en la Mesa de Diálogo, se considera pertinente acudir a los Planes de Fomento de la Calidad (PFC) como parte del Plan de Fortalecimiento Institucional (PFI), dado que apuntan a una articulación entre el PND y el Plan de Desarrollo Institucional (PDI) de cada IES, para contribuir a su fortalecimiento de la calidad. En el Decreto 1075 de 2015, adicionado por el Decreto 1246 de 2015, se crearon los Planes de

Fomento a la Calidad (PFC)<sup>11</sup> como herramientas de planeación en las que se definen los proyectos, metas, indicadores, recursos, fuentes de financiación e instrumentos de seguimiento y control a la ejecución del plan, que permiten mejorar las condiciones de calidad de las instituciones de educación superior públicas, de acuerdo con sus planes de desarrollo institucionales.

Con esta herramienta se busca:

- Reconocer cuál es la situación de cada IES. Identificando su misionalidad, objetivos y metas proyectados con una visión integral a mediano y largo plazo.
- Alinear los objetivos institucionales con los objetivos de interés regional y nacional. Fortalecer la articulación entre los PDI, planes de mejoramiento, planes regionales y PND. También, trabajar en concordancia con las apuestas del SUE y la REDTTU en desarrollo de los Acuerdos de la Mesa de Diálogo.
- Asociar el mejoramiento del desempeño institucional con el financiamiento. Conocer las principales necesidades de inversión de las IES públicas en líneas de inversión definidas por la institución o sugeridas por el Ministerio de Educación Nacional (MEN)<sup>12</sup>, para que sean las mismas IES las que prioricen, transformen o mejoren su situación actual a través de la formulación e implementación de proyectos de inversión.
- Fortalecer la capacidad de planeación y gestión del sector. Formular y estructurar aquellos proyectos de inversión que requieren atención para su continuidad, mejoramiento y culminación contribuyendo al logro de metas de política pública y del sector.
- Promover la gestión de calidad. Según la normatividad que actualizó el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, se hace necesario fortalecer los sistemas internos de aseguramiento de la calidad de las IES, lo cual redundará en la solidez del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior del país.
- Fomentar y fortalecer los procesos de educación rural. De conformidad con las acciones de la

---

<sup>11</sup> “Artículo 2.,5.4.4.2.3. Planes de fomento a la calidad. Los planes de fomento a la calidad son herramientas de planeación en las que se definen los proyectos, metas, indicadores, recursos, fuentes de financiación e instrumentos de seguimiento y control a la ejecución del plan, que permitan mejorar las condiciones de calidad de las instituciones de educación superior públicas de acuerdo con sus planes de desarrollo institucionales. El Ministerio de Educación Nacional definirá la forma de presentación y seguimiento de los planes de fomento a la calidad” (Decreto 1075 de 2015).

<sup>12</sup> Las líneas de inversión sugeridas son: 1) bienestar en la educación superior y permanencia estudiantil; 2) fomento para la investigación, innovación o creación; 3) permanencia, desarrollo y capacitación profesoral; 4) fortalecimiento de regionalización y fomento de la educación superior rural; 5) dotación de infraestructura tecnológica y adecuación de infraestructura física; 6) diseño o modificación de oferta académica; 7) fortalecimiento y consolidación de los Sistemas Internos de Aseguramiento de la Calidad (SIAC). Cabe resaltar que, de acuerdo con el documento Planes de Fortalecimiento Institucional (PFI), expedido por el Ministerio de Educación Nacional, estas son líneas de inversión “sugeridas” y la institución tiene la autonomía de proponer sus propias líneas teniendo en cuenta el criterio informado en el documento: “Las líneas de inversión serán propuestas por las IES, deberán guardar relación con los referentes estratégicos y favorecer el cumplimiento de las diversas condiciones de calidad institucional y de programa incluidos en el Decreto 1330 de 2019”.

educación rural, y como parte del cumplimiento de los acuerdos de paz en el Plan Marco de Implementación (PMI), conocer las apuestas de las instituciones en lo que corresponde a procesos innovadores y flexibles, estrategias de financiación para el acceso y permanencia, y las capacidades para el desarrollo rural del territorio.

- Favorecer la rendición de cuentas del sector. Se implementará una herramienta de seguimiento para identificar los resultados obtenidos con los recursos destinados a las IES para las vigencias 2020-2022.

La calidad en la educación superior, desde el punto de vista constitucional y legal, es una obligación del Estado que se ejerce a través de orientaciones, lineamientos, políticas y funciones de inspección y vigilancia que desarrolla el Ministerio de Educación Nacional (MEN). De conformidad con el Decreto 1330 de 2019, que modifica el Decreto 1075 de 2015, la calidad se define como el conjunto de atributos articulados, interdependientes, dinámicos, construidos por la comunidad académica como referentes y que responden a las demandas sociales, culturales y ambientales. Estos atributos permiten hacer valoraciones internas y externas a las instituciones, con el fin de promover su transformación y el desarrollo permanente de sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión.

En ese sentido, la calidad debe reconocer las condiciones particulares de las IES y de la diversidad de oferta y demanda de programas, niveles de formación, modalidades (presencial, a distancia, virtual, dual u otros desarrollos que las combinen e integren) y metodologías de enseñanza que se hacen concretas en distintos espacios de formación.

Las orientaciones que en esta materia emite el MEN promueven el mejoramiento y fortalecimiento de las condiciones de calidad y capacidades de las instituciones de educación superior para obtener mejores resultados. En esa medida, los recursos que financien actividades de inversión para la calidad deben estar dirigidos a atender las necesidades y prioridades que la IES considere pertinente como resultado de sus procesos de autoevaluación y priorización de las acciones definidas en su plan de mejoramiento.

La asignación de recursos adicionales de inversión, en el año 2013, ascendió a \$198.661 millones y en 2014, a \$391.771 millones, los cuales, en su gran mayoría, fueron invertidos en proyectos de infraestructura física y tecnológica. En la vigencia 2015, se asignaron recursos por \$290.200 millones con inversiones más altas en infraestructura física y tecnológica, así como en formación docente; en 2016, recursos por \$319.998 millones invertidos primordialmente en infraestructura física, tecnológica y bibliográfica, así como en acciones de permanencia estudiantil; en la vigencia 2017, recursos por \$215.453 millones invertidos en mayor proporción en proyectos infraestructura física, tecnológica y bibliográfica y en formación docente.

Durante 2018, en la Mesa de Diálogo para la construcción de acuerdos para la educación superior pública, se acordó destinar \$1,35 billones para saneamiento de pasivos y proyectos de inversión de las IES oficiales y en particular, \$850.000 millones con una distribución estipulada así: 2019, \$100.000 millones; 2020, \$200.000 millones; 2021, \$250.000 millones y 2022, \$300.000 millones.

El presente documento y sus dos guías anexas orientan la preparación de PFC de la educación superior pública para el año 2021, con una asignación total de \$250.000 millones. A este monto, las IES podrán trasladar total o parcialmente recursos provenientes del Plan de Pago de Obligaciones (PPO) para aumentar el monto asignado al PFC.

El PFC consta de dos componentes:

1. *Componente estratégico*: Orientado a conocer las apuestas de desarrollo institucional a mediano y largo plazo y el estado de indicadores de calidad pertinentes que soporten la destinación de recursos a proyectos de inversión concretos. (Anexo1\_Formato\_Word\_Capitulo4\_Estructura\_Proyectos\_de\_Inversión).
2. *Componente de ejecución*: Corresponde a la conformación de un listado de proyectos susceptibles de recibir recursos y que de manera específica pueden formar parte de los PFC 2021, teniendo presente que su alcance y tiempo de ejecución se desarrolle idealmente a corto plazo. Sin embargo, se contempla la opción de incluir ejecución hasta 2023. (Anexo2\_Formato\_Excel\_Capítulo4\_Relacion\_Identificacion\_Proyectos\_Inversion)

El texto de Word debe incluirse como cuarto capítulo del Plan de Fortalecimiento Institucional actualizado y el formato Excel corresponderá al nuevo anexo de este capítulo.

### **Líneas de inversión sugeridas a las que pueden destinarse los recursos de los PFC**

Los PFC tienen como propósito promover el mejoramiento y fortalecimiento de las condiciones de calidad de las IES a través de proyectos de inversión que se articulen con la priorización de acciones identificadas en su plan de mejoramiento y los lineamientos establecidos en su plan de desarrollo institucional o planes estratégicos, según principios de equidad, diversidad, inclusión y sostenibilidad.

Para lo anterior, el MEN ha establecido históricamente líneas de inversión en los PFC, las cuales han venido actualizándose de acuerdo con el contexto y dinámicas del sector y pueden utilizarse por las IES en la formulación de sus proyectos. A continuación, se presenta una descripción de estas líneas:

- *Bienestar en la educación superior y permanencia estudiantil*. Su propósito fundamental es apuntar a la formación integral y permanencia de los estudiantes, docentes y personal administrativo de la IES. Aplican dentro de la definición de esta línea aquellos proyectos de inversión que presenten una oferta de bienestar con enfoque poblacional y atención a grupos vulnerables.
- *Fomento para la investigación, innovación o creación y fomento de las publicaciones científicas y de divulgación*. Esta línea de inversión contribuye a las estrategias para el proceso formativo en investigación, innovación y creación, encaminadas al desarrollo del conocimiento de las disciplinas

de acuerdo con los cambios tecnológicos, creativos y de innovación, y a fortalecer los procesos de producción científica que desarrollen el pensamiento crítico y creativo en coherencia con el nivel de formación, modalidades, naturaleza jurídica, tipología, identidad y misión institucional de la IES. En asocio con el fomento de la investigación, la línea de inversión también busca fortalecer las publicaciones académicas de investigación y divulgación de las instituciones.

- *Permanencia, desarrollo y capacitación profesoral.* Comprende proyectos de inversión asociados al plan de desarrollo y capacitación profesoral para el crecimiento o perfeccionamiento de competencias genéricas, pedagógicas, disciplinares, digitales, en lengua extranjera, y de planificación y gestión de los profesores.
- *Fortalecimiento de regionalización y fomento de la educación superior rural.* Esta línea comprende las estrategias para el cierre de brechas regionales y urbano-rurales en el acceso a niveles de formación técnica, profesional, tecnológica y universitaria. Se incluyen, dentro de la definición de esta línea, aquellos proyectos de inversión relacionados con el Plan Marco de Implementación de los Acuerdos de Paz.
- *Dotación de infraestructura tecnológica y adecuación de infraestructura física.* Esta línea está enfocada a la dotación y al mejoramiento de la infraestructura actual o de proyectos en curso para el desarrollo de los procesos formativos, la investigación y la extensión. En esta línea, se incluyen aquellos proyectos que requieran adecuaciones para cumplir el protocolo general de bioseguridad, siempre y cuando se destinen a mejoras en la infraestructura.
- *Diseño o modificación de oferta académica.* Busca promover, en las IES, la creación o modificación de programas académicos en distintos lugares de desarrollo, donde son o pueden ser ofrecidos atendiendo al contexto, a las posibilidades de la región y a las necesidades del país cumpliendo sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión. En esta línea se incluyen aquellos proyectos orientados a registro calificado único, cuando frente a un programa la institución pretenda implementar diversas modalidades y/o ofrecerlo en diferentes municipios. Esto tiene el fin de incentivar la flexibilidad, movilidad, regionalización y el desarrollo de rutas de aprendizaje en condiciones diversas de tiempo y espacio.
- *Fortalecimiento y consolidación de los Sistemas Internos de Aseguramiento de la Calidad (SIAC).* Esta línea incluye proyectos asociados a los componentes mínimos que integran un SIAC mencionados en el artículo 2.5.3.2.3.1.4 del Decreto 1075 de 2015 (modificado por el Decreto 1330 de 2019) y a procesos de aseguramiento de la calidad para consolidar una cultura de la autoevaluación, autorregulación y mejoramiento continuo con aplicación tanto en procesos de registro calificado como en los de acreditación. Esta línea busca que las IES fortalezcan y consoliden su SIAC con miras a la excelencia de la calidad de la educación superior del país.
- *Línea de inversión, diferente a las anteriores, y propuesta por la institución.* Corresponde a aquellas líneas que especifique la IES de acuerdo con el plan de desarrollo institucional o plan estratégico, resultados de su proceso de autoevaluación y plan de mejoramiento institucional.

## **Fuentes de información sugerida para la estructuración de las líneas de inversión**

Finalmente, se presentan algunos elementos normativos y técnicos que sirven de guía para definir las líneas de inversión de los recursos en el PFC 2020-2022.

1. Consejo Nacional de Educación Superior [CESU]. (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*.
2. Consejo Nacional de Educación Superior [CESU]. (2017). *Acuerdo 002 de 2017. “Por el cual se establece la política pública para el mejoramiento del gobierno en las instituciones de educación superior”*.
3. Consejo Nacional de Educación Superior [CESU]. (2020). *Acuerdo 002 de 2020. “Por el cual se actualiza el modelo de acreditación en alta calidad”*.
4. Decreto 1330 de 2019 que modifica el Decreto 1075 de 2015 “Registro calificado de programas académicos de educación superior”.
5. Consejo Nacional de Educación Superior [CESU]. (2021). *Guías de procedimiento de los procesos de acreditación establecidas en el Marco de la Actualización del Modelo de Acreditación*.
6. Ley 1955 de 2019. “PND 2018-2022 ‘Pacto por Colombia, pacto por la equidad’”.
7. Ministerio de Educación Nacional [MEN]. (2013). *Lineamientos política de educación superior inclusiva*.
8. Ministerio de Educación Nacional [MEN]. (2015). *Guía para la implementación del modelo de gestión de permanencia y graduación estudiantil en instituciones de educación superior*.
9. Ministerio de Educación Nacional [MEN]. (2016). *Lineamientos de política de bienestar para las instituciones de educación superior*.
10. Ministerio de Educación Nacional [MEN]. (2015, 2016, 2017). *Guías Planes de Fomento a la Calidad en la Educación Superior: herramienta de planeación y articulación*.
11. Ministerio de Educación Nacional [MEN]. (2017). *Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026 “El camino hacia la calidad y la equidad”*.
12. Ministerio de Educación Nacional [MEN] & Icontec. (2018). *Norma Técnica Colombiana NTC 6304. “Accesibilidad al medio físico para las instituciones de educación superior”*.



## Anexo 4. Ejemplos de indicadores reportados por las instituciones

En el presente anexo se presentan, a manera de ejemplo, algunos de los indicadores que las instituciones de educación superior (IES) vienen reportando una vez han evidenciado el uso de los recursos adicionales y en torno al cumplimiento de los objetivos de política que orientan el Plan de Fortalecimiento Institucional, definido por el Gobierno nacional.

### Ejemplo de indicadores financieros y presupuestarios reportados por las IES

Nombre IES	Incremento de los recursos aportados por la Nación (%)
Colegio Mayor del Cauca	34,0
Institución Universitaria ITSA	44,0
Universidad de Córdoba	11,5
Universidad del Valle	9,2
Universidad Industrial de Santander	11,4
Universidad Nacional de Colombia	21,2
Universidad Pedagógica Nacional	16,4
Universidad Tecnológica de Pereira	54,0

### Ejemplo de indicadores asociados a la continuidad de las actividades de 2020 reportados por las IES

Nombre IES	Indicador reportado por la IES
Universidad Pedagógica Nacional	329 docentes ocasionales vinculados
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	6.000 estudiantes apoyados con acceso a conectividad
Universidad de la Amazonia	176 docentes ocasionales vinculados
Universidad Tecnológica del Chocó Diego Luis Córdoba	173 docentes ocasionales vinculados
Universidad de los Llanos	197 herramientas tecnológicas para mejorar el acceso a la información e implementar del modelo de alternancia
INFOTEP Humberto Velásquez García	500 computadores portátiles adquiridos para los estudiantes.
Instituto Superior de Educación Rural (ISER)	Adquisición de 600 planes de datos para garantizar la conectividad de estudiantes sin acceso a internet
Instituto Universitario de la Paz	2.542 estudiantes apoyados con acceso a internet

## Ejemplo de indicadores asociados a la reducción de la deserción reportados por las IES

Nombre IES	Indicador reportado por la IES
Universidad Pedagógica Nacional	2.100 estudiantes beneficiados de estrategias de bienestar
Universidad del Cauca	9.829 estudiantes beneficiados de estrategias de bienestar
Universidad de Caldas	6 % de disminución en la deserción estudiantil del valor de referencia nacional en pregrado profesional
Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid	80 % de estudiantes atendidos en las diferentes líneas de bienestar
INFOTEP Humberto Velásquez García	1.000 estudiantes beneficiados de servicios de bienestar a través de asistencia remota
Universidad Distrital Francisco José de Caldas	11.730 estudiantes atendidos a través del programa de apoyo para la permanencia y el desarrollo integral
Universidad Militar Nueva Granada	2.190 de estudiantes beneficiados con procesos de psicoeducación individual

## Ejemplo de indicadores asociados a aumentar la presencia regional de la misionalidad de la educación superior

Nombre IES	Indicador reportado por la IES
Universidad Pedagógica Nacional	Tres nuevas alianzas o convenios con entidades territoriales y locales para ofertar programas que beneficien las regiones
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	11.900 metros cuadrados para el desarrollo de programas de educación superior en las regiones
Universidad de Caldas	10.000 metros cuadrados construidos que permiten mejorar las condiciones de acceso de la comunidad en las regiones
Universidad de Caldas	Construcción y puesta en funcionamiento del Centro de Innovación del Magdalena, que permite el desarrollo de las funciones misionales: docencia, investigación y proyección
Universidad de Caldas	Nueve alianzas o convenios formalizados para la cofinanciación de matrículas
Universidad de la Amazonia	Un programa académico ofrecido con registro calificado en la modalidad virtual
Universidad Tecnológica del Chocó Diego Luis Córdoba	41 pantallas interactivas en las aulas de las subregiones
Instituto Tecnológico del Putumayo	70 aulas de clase dotadas con equipos que permitan la transmisión de clases <i>online</i>
Instituto Departamental de Bellas Artes	Cuatro programas técnicos laborales en convenio con la región

### Ejemplo de indicadores asociados a fortalecimiento de la oferta de maestrías y doctorados reportados por las IES

Nombre IES	Indicador reportado por la IES
Universidad Pedagógica Nacional	Dos nuevos programas de maestría ofrecidos
Universidad de los Llanos	Dos nuevos programas de maestría ofrecidos
Universidad de Antioquia	Un nuevo programa de doctorado y maestría
Universidad del Magdalena	25 nuevos programas de posgrado presencial o virtual
Instituto Universitario de la Paz	Dos nuevos programas de maestría ofrecidos
Instituto universitario de la Paz	Un programa de doctorado en convenio
Instituto Departamental de Bellas Artes	Dos nuevos programas de maestría ofrecidos

### Ejemplo de indicadores asociados a mejoramiento de las condiciones de calidad institucional y de programa reportados por las IES

Nombre IES	Indicador reportado por la IES
Universidad de Caldas	Veinte docentes apoyados en comisión de doctorado
Universidad Pedagógica Nacional	Once docentes apoyados en comisión de doctorado
Universidad Pedagógica Nacional	38 proyectos de investigación financiados en convocatorias de investigación internas
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	Incremento de 4 % en la cantidad de docentes con formación doctoral
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	Acreditación Institucional Renovada en 2021
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	159 grupos de investigación escalafonados y reconocidos ante el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias) para 2022
Universidad Tecnológica de Pereira	6.395 metros cuadrados construidos de infraestructura para el desarrollo de las actividades misionales
Universidad de Caldas	55 % de docentes de planta con doctorado
Universidad de Caldas	Veinte programas con acreditación de alta calidad
Universidad de Caldas	6.000 metros cuadrados adecuados o con mantenimiento que permitan mejorar las condiciones de habitabilidad
Universidad Tecnológica del Chocó Diego Luis Córdoba	Crecimiento de 10 puntos en los resultados de las pruebas Saber Pro

Nombre IES	Indicador reportado por la IES
Instituto Superior de Educación Rural (ISER)	Instalar 150 metros cuadrados de cubierta fotovoltaica en los ambientes educativos del instituto y cuatro quioscos de energías limpias
Universidad Surcolombiana	Diez docentes apoyados en comisión de doctorado
Universidad Industrial de Santander	22 docentes apoyados en comisión de doctorado
Universidad Nacional Abierta y a Distancia	Dotación de 1.762 equipos de laboratorios en diferentes centros de la UNAD
Universidad Francisco de Paula Santander-Ocaña	110 aulas con su equipo de cómputo, videoprojector, cámaras de videovigilancia y conexión a intranet e internet
Universidad del Magdalena	60 proyectos de ciencia, tecnología e innovación (Ctel) con financiación interna, externa y de cooperación internacional que inician en la vigencia
Universidad del Pacífico	30 grupos de investigación fortalecidos con sus respectivos semilleros.

