

# EQUIDAD SOCIAL EN EL ACCESO Y PERMANENCIA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR: GENERACIÓN E Y GRATUIDAD

Nota técnica



La educación  
es de todos

Mineducación

**Generación E**





La educación  
es de todos

Mineducación

# EQUIDAD SOCIAL EN EL ACCESO Y PERMANENCIA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR: GENERACIÓN E Y GRATUIDAD

Nota técnica

Ministerio de Educación Nacional

Bogotá D.C., junio 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

### **Gerente de Generación E**

Salomón Cruz Zirene

### **Coordinador técnico de Generación E**

Juan Paulo Ortiz Vallejo

### **Profesional especializado de Generación E**

Carlos Alfredo Cárdenas Pérez

### **Subdirector de Desarrollo Sectorial**

Wilfer Orlando Valero Quintero

### **Asesor Viceministerio de Educación Superior**

Gabriel Rueda Delgado

### **Coordinadora del Grupo Análisis y Monitoreo de la Educación Superior**

Erika Lucía Villamil Fajardo

### **Apoyos externos**

Héctor Andrés Pérez Enciso

Tatiana Velasco Rodríguez

### **Edición**

Liliana González Ávila

### **Corrección de estilo**

Miguel Ángel Corredor Cano

### **Diseño y diagramación**

Oficina Asesora de Comunicaciones

### **Citación sugerida APA 7**

Ministerio de Educación Nacional [MEN] (2022). Equidad social en el acceso y permanencia en la educación superior: Generación E y Gratuidad: nota técnica.

**ISBN:** 978-958-785-367-4

Bogotá D.C, junio de 2022



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



# TABLA DE CONTENIDO

9	<b>¿QUÉ SON LAS NOTAS TÉCNICAS?</b>
10	<b>RESUMEN</b>
12	<b>LISTA DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS</b>
16	<b>INTRODUCCIÓN</b>
20	<b>I. PANORAMA DEL ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y LAS POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO A LA DEMANDA PARA EL CIERRE DE BRECHAS</b>
20	<b>Tendencias globales del acceso a la educación superior</b>
22	Políticas de financiación de la educación superior en países desarrollados
24	Financiación de la educación superior en América Latina
28	Evidencia de los resultados de los programas de financiación de la educación superior
29	La gratuidad educativa como política en Latinoamérica
30	<b>Acceso y permanencia en la educación superior en Colombia</b>
30	Comportamiento poblacional y cobertura en educación superior en Colombia
33	Barreras para el acceso con equidad en la educación superior
36	Políticas para el cierre de brechas en la educación superior en Colombia
39	<b>II. GENERACIÓN E: AVANCES Y DESAFÍOS DEL PROGRAMA</b>
39	<b>Programa Generación E</b>
39	Apuestas estratégicas del Programa
41	Componente de Equidad
42	Componente de Excelencia
43	Análisis de los resultados del Programa Generación E en el acceso con equidad social
55	<b>Estrategias para el fomento de trayectorias completas como eje transversal del Programa</b>
57	Trabajo conjunto con instituciones de educación media, las secretarías de educación y las IES
58	Bienestar y permanencia de los estudiantes
60	Promoción de competencias para la vida, competencias socioemocionales y hábitos saludables

62	<b>III. LA GRATUIDAD EN EDUCACIÓN SUPERIOR</b>
62	Financiación de la educación superior a través de un esquema de gratuidad
65	Elementos conceptuales y jurídicos sobre la gratuidad
68	Avances en la gratuidad gradual en la educación superior en Colombia
70	<b>IV. RETOS Y PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA EL ACCESO EQUITATIVO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR</b>
76	<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>
79	<b>ANEXOS</b>

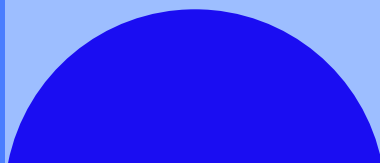


# LISTA DE FIGURAS

- 21** Figura 1. Tasa bruta de matrícula en educación terciaria en países miembros de la OCDE - 2019
- 22** Figura 2. Tasa de matrícula en educación terciaria en países latinoamericanos - 1990 a 2015
- 23** Figura 3. Ejes de las políticas de financiación de la educación terciaria mediante estímulos a la demanda
- 32** Figura 4. Matrícula y población de 17 a 21 años de 2010 a 2020
- 46** Figura 5. Distribución geográfica de los beneficiarios por componentes, 2021
- 49** Figura 6. Inscritos en el Programa Jóvenes en Acción de 2013 - 2021
- 49** Figura 7. Porcentaje de Jóvenes en Acción del Programa, 2019 a 2021
- 51** Figura 8. Porcentaje de matrícula asumido por Generación E en ITTU
- 52** Figura 9. Porcentaje de matrícula asumido por Generación E en universidades

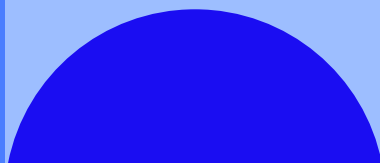
# LISTA DE TABLAS

- 27** Tabla 1. Caracterización de la financiación de la demanda de educación superior en Latinoamérica
- 34** Tabla 2. Tasa de tránsito inmediato a la educación superior según SNIES por grupo del Sisbén IV, 2020
- 45** Tabla 3. Número total de estudiantes beneficiarios por año (información con corte a abril de 2022 y proyecciones a agosto y diciembre 2022)
- 53** Tabla 4. Recursos apropiados del Presupuesto General de la Nación para el Programa Generación E



# LISTA DE ANEXOS

- 79 Anexo 1.** Número de beneficiarios del Programa Generación E por departamento, corte a abril de 2022 y proyección a agosto y diciembre 2022
- 80 Anexo 2.** Beneficiarios del Programa Generación E por grupo poblacional y por departamento, corte a abril de 2022 y proyección a agosto de 2022
- 81 Anexo 3.** Beneficiarios por IES del componente Equidad del Programa Generación E, corte a abril de 2022 y proyección a agosto 2022
- 83 Anexo 4.** Beneficiarios por IES del componente Excelencia del Programa Generación E, corte a abril de 2022 y proyección a agosto de 2022



# ¿QUÉ SON LAS NOTAS TÉCNICAS?

El Ministerio de Educación Nacional, en cumplimiento de sus competencias relacionadas con la formulación y seguimiento a 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, permiten la rendición de cuentas y los procesos de empalme con los gobiernos venideros y se constituyen 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 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 para que niñas, niños, adolescentes, jóvenes y sus familias tengan más y mejores oportunidades educativas, que les permitan estructurar trayectorias educativas significativas que aporten asimismo al bien común y a la construcción de una sociedad más solidaria, justa y equitativa.

María Victoria Angulo González  
Ministra de Educación Nacional

# RESUMEN

La democratización política de las sociedades latinoamericanas durante el siglo pasado masificó la educación básica con la consecuente expansión de la educación media y el aumento en las tasas de cobertura de la educación superior. En Colombia el aumento en la cobertura en educación superior ha sido considerable y sostenido desde el cambio de siglo hasta la actualidad. El aumento en las oportunidades de acceso en la educación superior también se ha vinculado a la diversificación de las fuentes de financiación para que estudiantes con mérito académico y de bajos recursos económicos puedan acceder a una formación de alto nivel a través del crédito educativo, los subsidios y los créditos condonables con fondos públicos, junto con los esquemas de transferencias directas del Estado a las instituciones públicas. Dichas políticas de estímulo a la demanda se han apoyado con los recursos de los estudiantes y de sus hogares complementados con becas y créditos educativos parciales o completos, así como con el financiamiento de las propias instituciones de educación superior.

En esa línea, el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” se propuso garantizar el acceso y permanencia de estudiantes vulnerables socioeconómicamente a instituciones de educación superior (IES) públicas mediante un esquema gradual de gratuidad (en costos de matrícula y sostenimiento), con claros criterios de focalización y mecanismos para reconocer la excelencia académica de los estudiantes. Por ello, el Ministerio de Educación Nacional diseñó el “Programa de Acceso y Excelencia a la Educación Superior - Generación E” y se propuso la meta atender a 336.000 beneficiarios entre 2019 y 2022.



Esta nota técnica documenta la implementación del Programa Generación E, ejecutado desde 2019, en sus dos componentes: Equidad y Excelencia. A través del primero, el país implementó un esquema de gratuidad gradual en el acceso a IES públicas y, con el segundo, reconoció el mérito académico de jóvenes que obtienen los mejores resultados de las pruebas Saber 11° y que, gracias al Programa, pueden acceder a IES con oferta acreditada de alta calidad. Para fomentar la permanencia y graduación, se brindan apoyos para gastos de sostenimiento, principalmente, a través de la alianza con el Programa Jóvenes en Acción del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social. Adicionalmente, se promueve la articulación con estrategias, programas y acciones de bienestar y permanencia de las IES y se acompaña a los jóvenes con un portafolio de servicios que hace parte del Programa Generación E.

El documento también recoge las medidas diseñadas para mitigar los efectos negativos de la pandemia por el COVID-19, a través de las cuales Gobierno nacional destinó recursos adicionales para auxilios a la matrícula brindados a través del Fondo Solidario para la Educación, creado en 2020. En particular, relata la puesta en marcha de la estrategia “Matrícula Cero” como derrotero para continuar avanzando en la gratuidad de la educación superior pública, con la que se amplió la cobertura a estudiantes de estratos 1, 2 y 3 matriculados en programas de pregrado de IES públicas para el segundo semestre de 2021. Con estas acciones como precedente se logró 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 matrícula durante todo su proceso educativo.

**Palabras clave:** Generación E, gratuidad, acceso y permanencia a la educación superior, financiamiento, matrícula, auxilios, becas, créditos, gastos de mantenimiento.

# LISTA DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS

<b>ACCES</b>	Acceso con Calidad a la Educación Superior
<b>APICE</b>	Asociación Panamericana de Instituciones de Crédito Educativo
<b>ASCUN</b>	Asociación Colombiana de Universidades
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CAE</b>	Carga Anual Equivalente del Sistema de Crédito de Estudios Superiores
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CERES</b>	Centros Regionales de Educación Superior
<b>CESU</b>	Consejo Nacional de Educación Superior
<b>CINE</b>	Clasificación Internacional Normalizada de la Educación
<b>CNPV 2018</b>	Censo Nacional de Población y Vivienda 2018
<b>CONPES</b>	Consejo Nacional de Política Económica y Social
<b>DANE</b>	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
<b>DNP</b>	Departamento Nacional de Planeación
<b>DPS</b>	Departamento Administrativo de la Prosperidad Social
<b>EAFIT</b>	Escuela de Administración, Finanzas y Tecnologías
<b>ECH</b>	Encuesta Continua de Hogares
<b>ECV</b>	Encuesta Nacional de Calidad de Vida
<b>FODESEP</b>	Fondo de Desarrollo de la Educación Superior
<b>FSCU</b>	Fondo Solidario de Crédito Universitario



# LISTA DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS

<b>Icetex</b>	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior
<b>ICFES</b>	Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior
<b>IES</b>	Instituciones de Educación Superior
<b>IPC</b>	Índice de Precios al Consumidor
<b>ITSA</b>	Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico
<b>MEN</b>	Ministerio de Educación Nacional
<b>NARP</b>	Población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>ODS</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible
<b>OLE</b>	Observatorio Laboral para la Educación
<b>ONU</b>	Organización de Naciones Unidas
<b>OSO</b>	Orientación Socio Ocupacional
<b>PDET</b>	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>RedITTU</b>	Red de Instituciones Técnicas Profesionales Tecnológicas y Universitarias Públicas
<b>RUV</b>	Registro Único de Víctimas
<b>SED</b>	Secretaría de Educación del Distrito (Bogotá)
<b>SENA</b>	Servicio Nacional de Aprendizaje
<b>Senescyt</b>	Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación

# LISTA DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS

<b>Sisbén</b>	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
<b>SMMLV</b>	Salarios mínimos mensuales legales vigentes
<b>SNIES</b>	Sistema Nacional de Información de la Educación Superior
<b>SPADIES</b>	Sistema para la Prevención de la Deserción en Educación Superior
<b>STEM</b>	Science, Technology, Engineering and Mathematics (Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas)
<b>SUE</b>	Sistema Universitario Estatal
<b>TIC</b>	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
<b>TMC</b>	Transferencias Monetarias Condicionadas
<b>UARIV</b>	Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
<b>UASD</b>	Universidad Autónoma de Santo Domingo
<b>UNAL</b>	Universidad Nacional de Colombia
<b>UNC</b>	Universidad Nacional de Córdoba
<b>UNESCO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
<b>UNESCO-IESALC</b>	Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe



# INTRODUCCIÓN

La educación es un instrumento clave para promover el desarrollo social, económico y cultural de los países y un factor fundamental para generar movilidad social y reducir las desigualdades. En el contexto actual que demanda nuevos procesos de aprendizaje, la educación superior brinda no solo las destrezas requeridas para desempeñarse en el mercado laboral, sino también los conocimientos y la formación de expertos y especialistas en diferentes campos del saber. Son estos individuos altamente formados quienes desarrollan la capacidad y las aptitudes analíticas necesarias para impulsar las economías locales, apoyar a la sociedad civil, educar a los niños, liderar gobiernos eficaces y tomar importantes decisiones que atañen al conjunto de la sociedad. (Banco Mundial, 2003)

En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad se propuso avanzar en la consolidación de un sistema educativo que garantice las condiciones para que los colombianos alcancen su desarrollo integral, en consonancia con las apuestas de la Agenda 2030 (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2015) y los compromisos adquiridos con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2018). Bajo esta premisa, el Gobierno nacional ha

trabajado de manera importante en la generación de mayores oportunidades de acceso a una educación superior de calidad, con un fuerte énfasis en las poblaciones más vulnerables, reconociendo la importancia de este nivel educativo como un pilar crucial para el desarrollo humano, para el cierre de brechas y para la generación de mejores oportunidades económicas y sociales para los colombianos.

Uno de los desafíos que mejor ilustra la situación actual de este nivel educativo es el aumento significativo de la demanda y de las tasas de acceso a programas técnicos profesionales, tecnológicos y universitarios, lo que se suma a una progresiva diversificación de la oferta de formación. Al mismo tiempo, si bien existen barreras, hay avances significativos en el acceso de la población más vulnerable. A nivel mundial, las tasas de acceso a la educación superior se ubicaron en el 38 % en 2018, mientras que en América Latina llegaron al 52 %. (Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO-IESALC], 2020)

En este contexto, la educación superior se plantea como un nivel estratégico para el desarrollo de procesos educativos que “ofrezcan nuevas habilidades y

competencias, que les permitan beneficiarse de las nuevas formas emergentes de socialización y contribuyan activamente al desarrollo económico bajo un sistema cuya principal base es el conocimiento” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, [OCDE], 2010, p. 3). De un lado, es la responsable de la formación de competencias, habilidades y capacidades que les ayuden a las personas a acceder a un trabajo digno y responder a las demandas de un mercado laboral cambiante, y, del otro, demanda que los seres humanos desarrollen habilidades para el aprendizaje permanente a lo largo de la vida.

El crecimiento de la demanda se explica por diversas razones. En primer lugar, por el crecimiento poblacional que experimentó toda la región en la segunda mitad del siglo XX. Este crecimiento ocasionó un cambio en el paradigma de la educación superior que pasó de un tradicional esquema de formación de élites, a uno que abrió progresivamente las puertas a la clase media y más recientemente a los sectores más vulnerables. En segundo lugar, se debe a la implementación de políticas, programas y estrategias que han buscado reducir el impacto del capital económico en el acceso a este nivel educativo, mitigando las barreras financieras, principalmente a través de modelos graduales de gratuidad y mediante créditos, becas y subvenciones destinadas a los jóvenes y sus familias. En tercer lugar, se puede identificar el aumento de las aspiraciones educativas de las clases medias y bajas, producto de un cambio en los imaginarios frente a la educación media y la educación superior en la búsqueda de mejorar sus condiciones de vida (Rama, 2009). Finalmente, en cuarto lugar está el incremento de la matrícula femenina que alcanza en todos los países cifras iguales o superiores al 50 %. (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2018) Alineado con estas tendencias, el Plan Nacional de

Desarrollo 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 Ministerio de Educación Nacional 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 que 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. 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 componente de Equipo se orienta al fortalecimiento de las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas. Con el 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>o</sup>, los cuales acceden a IES con una oferta con acreditación de alta calidad.

El Programa Generación E fue creado en octubre de 2018 e inició su implementación a partir del primer semestre de 2019 con una meta en el cuatrienio de otorgar beneficios a 336.000 jóvenes. Por medio de la financiación del valor de la

---

1 Las Pruebas Saber 11<sup>o</sup> son evaluaciones externas estandarizadas, aplicadas por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES), que evalúan las competencias alcanzadas por los estudiantes al finalizar el ciclo de la educación media que corresponde a los grados décimo y undécimo.

matrícula y sumando recursos para apoyos de sostenimiento, gracias a la alianza con el Programa Jóvenes en Acción del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social (DPS)<sup>2</sup>, su ejecución ha incrementado las oportunidades de acceso a jóvenes que no contemplaban esta posibilidad, por no contar con recursos para acceder y permanecer en la educación superior, mejorando la permanencia en el sistema. Para agosto de 2022, el programa habrá beneficiado a más 296.000 jóvenes provenientes del 100 % de los municipios de todo el país, 282.474 en el componente de Equidad y 13.655 en el de Excelencia.

En el contexto de la emergencia por el COVID-19, el Programa Generación E y los recursos dispuestos para el acceso y permanencia se complementaron con aportes adicionales asignados a través del Fondo Solidario para la Educación, creado mediante el Decreto Legislativo 662 de 2020, para subsidiar el pago de la matrícula en el segundo semestre de 2020 y primer semestre de 2021 a estudiantes de pregrado

de las IES públicas, como medida para mitigar los efectos de la pandemia. A este proceso también se fueron sumando solidariamente iniciativas presentadas por gobernadores y alcaldes de todo el país y por las mismas instituciones públicas, para brindar auxilios adicionales de matrícula. Como resultado, la suma de estos recursos permitió beneficiar en el segundo semestre de 2020 a cerca de 661 mil estudiantes con auxilios parciales del valor de la matrícula, de los cuales 507 mil contaron con el 100% del financiamiento.

En consideración a la extensión de la pandemia y a sus efectos negativos en el país, se evidenció la necesidad de mantener y ampliar diversos instrumentos que permitan mitigar las afectaciones en las familias; entre ellos, como un hecho histórico para el sistema de educación superior público, el Gobierno nacional destinó nuevos recursos ampliando la cobertura a estudiantes de estratos 1, 2 y 3<sup>3</sup> del Programa las 63 IES públicas del país, medida conocida como “Matrícula Cero” que benefició a cerca de 695



2 El DPS es la entidad gubernamental responsable a nivel nacional de diseñar, coordinar e implementar las políticas públicas para la superación de la pobreza y la equidad social.

3 La estratificación socioeconómica, utilizada como mecanismo para la focalización de subsidios, se determina con base en las condiciones de la vivienda a partir de las cuales se han definido seis niveles.

mil estudiantes en el segundo semestre de 2021, que representan el 97 % del total de pregrado de las IES públicas y que avanzó en el propósito de lograr la gratuidad en la educación superior.

La iniciativa del avance gradual en la gratuidad en la educación superior pública fue incorporada en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, materializándose con la creación de Generación E y con la coyuntura de la pandemia con el Fondo Solidario para la Educación. Lo anterior creó las condiciones para la adopción de la gratuidad en la matrícula como política de Estado a través del artículo 27 de la Ley 2155 de 2021 (denominada “Ley de Inversión Social”). La Ley garantiza que los jóvenes de las familias más vulnerables, matriculados en programas de pregrado en las 64 IES públicas, cuenten con los recursos permanentes para financiar el valor de la matrícula, integrando el Programa Generación E y el Fondo Solidario para la Educación como mecanismos de financiación.

En mérito de lo anterior, la implementación de la Política de Gratuidad en la Matrícula en Colombia inicia en 2022, basada en la reglamentación esta-

blecida en el Decreto 1667 de diciembre de 2021 que define los requisitos, beneficios, fuentes de financiación, entre otros, aspectos. 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.

En consideración a lo anterior, este documento busca ilustrar las apuestas, los avances y los desafíos del Programa de Acceso y Excelencia a la Educación Superior – Generación E y de la política de gratuidad. Con este fin, la primera parte aborda el panorama de acceso a la educación superior y las políticas de financiamiento a la demanda para el cierre de brechas; la segunda sección presenta los avances surtidos por el Programa desde su arranque en 2019, incluyendo un análisis de los principales desafíos para alcanzar sus propósitos; la tercera desarrolla la apuesta por el avance hacia la gratuidad en educación superior, y finalmente el quinto apartado presenta los principales retos y perspectivas del Programa frente al reto de generar un país con mayores y mejores oportunidades para los jóvenes, desde un enfoque de equidad y sostenibilidad.



# PANORAMA DEL ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y LAS POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO A LA DEMANDA PARA EL CIERRE DE BRECHAS

## Tendencias globales del acceso a la educación superior

El siglo XX ha sido el siglo de la democratización política de las sociedades latinoamericanas y, derivado de ello, del inicio del acceso masivo a los diversos servicios sociales públicos. En el campo educativo esta evolución comenzó con la masificación de la educación básica, luego se expresó en la expansión de la educación media que a su vez derivó en un aumento en las tasas de cobertura de la educación superior. Su universalización es una fuerte tendencia a escala global que ya se ha consolidado en los países desarrollados como Estados Unidos, en donde data de los años cincuenta. En Europa, surgió en los años sesenta y en Asia, en la década de 1970. En América Latina, si bien inicia en los años 80, es un proceso que aún está en desarrollo y consolidación. (Rama, 2009)

Esta expansión mundial de la cobertura se ve reflejada en el aumento de la tasa bruta de matrícula que pasó del 19 % en 2000 al 38 % en 2018. En el mismo período, en el este y sudeste asiático (pasando del 15 % al 45 %) y en América Latina y el Caribe (pasando del 23 % al 52 %), se han registrado las expansiones más rápidas de participación en la educación superior desde el año 2000. En contraposición, el conjunto de países de África subsahariana ha tenido un aumento más lento en sus tasas de participación (del 4 % al 9 %) debido a

los desafíos que enfrentan sus sistemas de educación superior, incluyendo dificultades para asegurar una financiación adecuada de la educación terciaria, limitación de opciones para adquirir recursos adicionales, el hecho de que las mujeres aún tienen una muy baja participación y el gran número de estudiantes que cursa la educación terciaria en el extranjero. (UNESCO-IESALC, 2020)

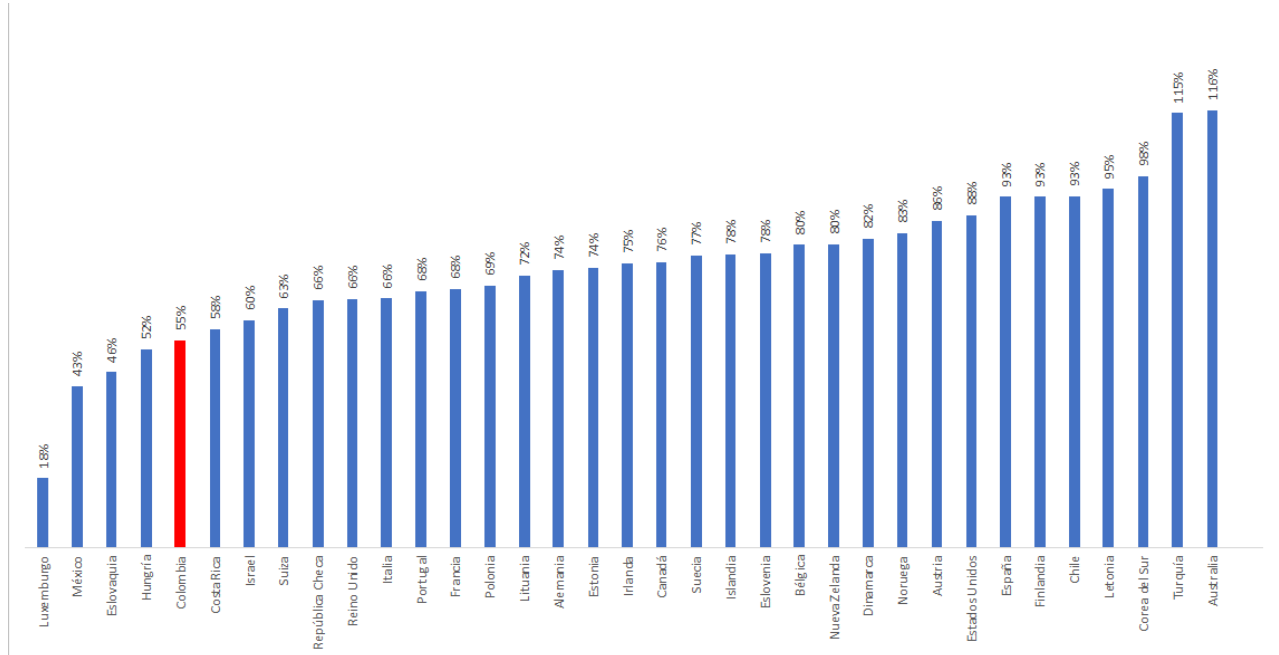
La tasa de matrícula en la educación terciaria alrededor del mundo es alta y en Latinoamérica ha ido en aumento. Como lo muestra la figura 1, en los miembros de la OCDE, la tasa de matrícula en la educación terciaria promedia el 72 %, con países como Australia y Turquía con tasas que superan el 100 %.

En América Latina el aumento de las tasas de graduación en la educación media está relacionado con las transformaciones en la estructura productiva y los mercados de trabajo que han derivado en una mayor demanda de personas formadas en competencias específicas. El aumento en la cobertura en este nivel también ha estado fuertemente vinculado con la diversificación de las fuentes de financiación, pues en las últimas décadas se abrió el camino al crédito educativo y a los fondos solidarios dirigidos a estudiantes de bajos recursos que de otro modo no podrían acceder a formación de alto nivel (Segrera, 2008).



Para 2019, Colombia tenía una tasa de matrícula del 55 %. En la figura 2 se puede observar un aumento constante de la tasa de matrícula de la educación superior en América Latina en las últimas décadas. La

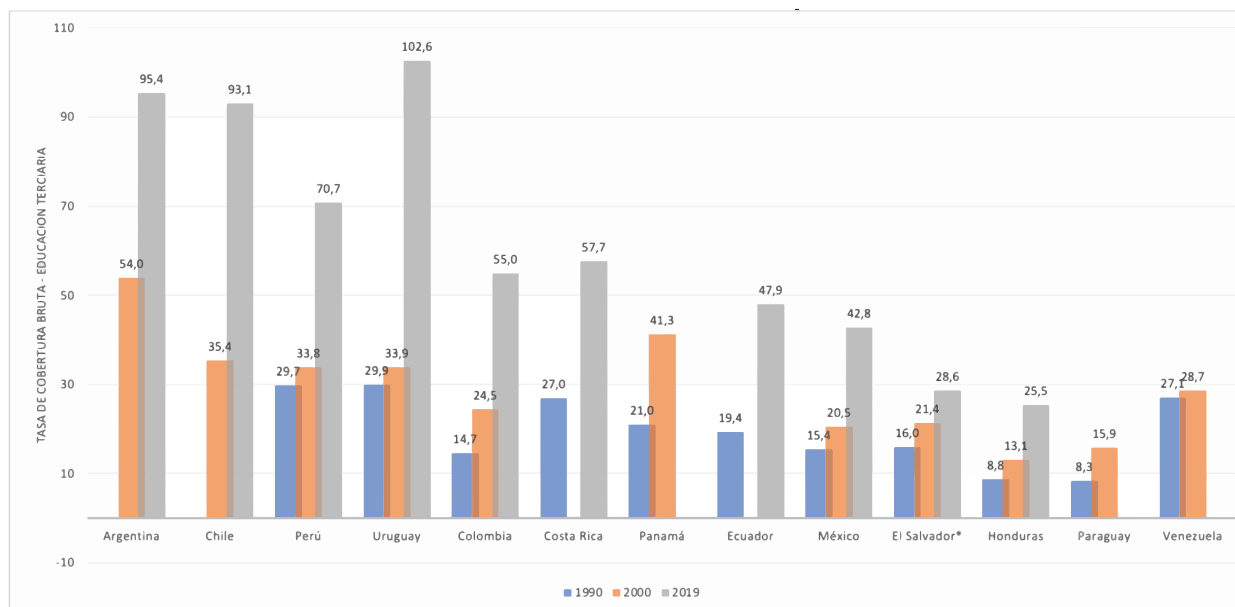
colombiana ha aumentado de 15 % en 1990 a 55 % en 2019, tasa de acceso superada por Argentina, Chile, Perú y Uruguay. (UNESCO - IESALC, 2020)



Nota: La tasa de matrícula incluye los niveles de formación de pregrado o posgrado. El resultado del indicador para Colombia es más alto que el calculado internamente por el Ministerio de Educación Nacional, dado que incluye solamente el nivel de pregrado

**Figura 1.** Tasa bruta de matrícula en educación terciaria en países miembros de la OCDE - 2019

Fuente: UNESCO (2022)



Nota: La tasa de matrícula se calcula como el número de estudiantes matriculados en educación superior, incluyendo pregrado y posgrado como porcentaje de la población en edad de estudio. El resultado del indicador para Colombia es más alto que el calculado internamente por el Ministerio de Educación, dado que incluye sólo el nivel de pregrado.

**Figura 2.** Tasa de matrícula en educación terciaria en países latinoamericanos - 1990 a 2015

Fuentes: Banco Mundial y UNESCO (2022).

## **Políticas de financiación de la educación superior en países desarrollados**

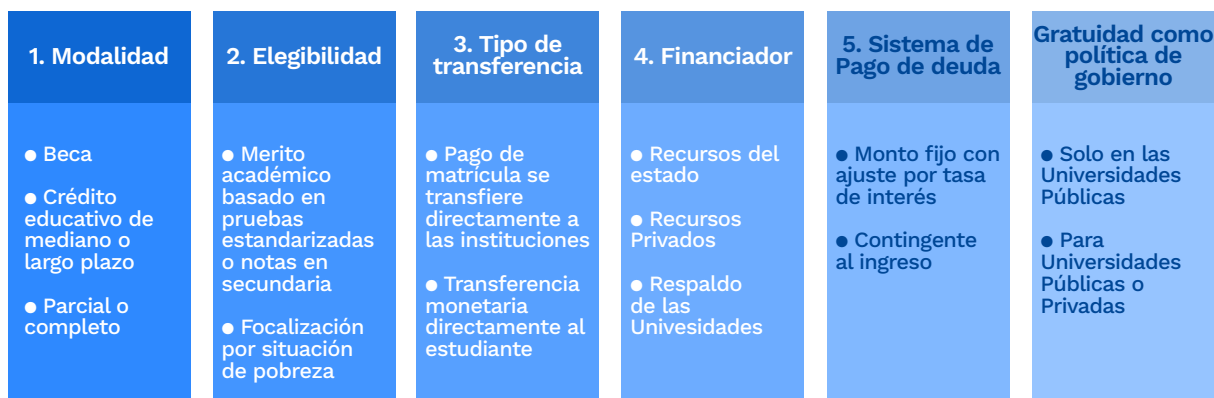
Los programas de financiación de la educación superior se clasifican en dos tipos: aquellos que financian la oferta educativa al transferir recursos directamente a las universidades (estímulos a la oferta), y los que financian a la demanda educativa, es decir, brindan recursos a los estudiantes (estímulos a la demanda). A nivel mundial, los esquemas de financiación de la educación superior combinan recursos públicos con ayudas privadas basadas en recursos propios de las familias o individuos y en deudas adquiridas a nombre del estudiante. Escocia, Singapur, Suiza, los países escandinavos y los del Golfo Pérsico cuentan con una fuerte financiación pública de la oferta de educación que cubre más del 90 % de la matrícula. Otros como Australia, Canadá, Inglaterra, Hong-Kong, Irlanda, Islandia, los Países Bajos

y Nueva Zelanda presentan esquemas en los cuales hay una alta financiación pública de la oferta, pero también ayudas estudiantiles y pagos de matrículas hechos por las familias. El presente análisis se concentra en las políticas que estimulan la demanda de educación superior.

Los programas que estimulan la demanda educativa han tenido una expansión significativa alrededor del mundo dada la necesidad de apalancar el aumento en la tasa de matrícula mediante la oferta educativa del sector privado. Las políticas de estímulo a la demanda se han apoyado en los recursos de los estudiantes y de sus hogares complementados con becas y créditos educativos parciales o completos. Debido a la necesidad de expandir el acceso y mejorar la focalización de estas políticas en términos de equidad, las políticas de financiación de la demanda han experimentado una serie de reformas que han desencadenado en una compleja oferta de políticas

y programas para financiar a los estudiantes. En términos generales, la financiación a la demanda puede caracterizarse en cinco dimensiones (figura 3): su modalidad, los criterios de elegibilidad, los tipos de transferencia, la fuente de financiación y el sistema de pago de la deuda. Recientemente, y con

el surgimiento del debate alrededor de la gratuidad educativa, se ha visualizado una dimensión adicional: la gratuidad como política de gobierno, cuyo contexto e implicaciones se discutirán en detalle en la siguiente sección.



**Figura 3.** Ejes de las políticas de financiación de la educación terciaria mediante estímulos a la demanda

Fuente: elaboración propia

Estados Unidos es tal vez el país del mundo con la más amplia y compleja oferta de programas para la financiación de la educación superior. Ha sido pionero en implementar políticas para cubrir los costos de la matrícula, mediante su programa de becas parciales *Pell Grant*, y en poner en marcha complejos sistemas de créditos educativos a nivel federal, como el *Stafford Loan* y otros ligados a la declaración de impuestos *Education Tax Benefits*. Todos estos programas financiados por el gobierno federal o estatal focalizan sus beneficiarios según los ingresos del hogar o del estudiante. Dado que las becas cubren parcialmente la matrícula pero no atienden los demás costos asociados con la educación superior (gastos de sostenimiento, residencia estudiantil, materiales, etc.), los créditos educativos son ampliamente utilizados. Una característica fundamental de los créditos y becas en los Estados Unidos es que, a diferencia de los existentes en países latinoamericanos, las transferencias se hacen tanto a las instituciones

como directamente a los estudiantes, quienes reciben un cupo máximo de crédito del que cubren sus necesidades. Además, se complementan con otros programas de créditos, subsidios y becas que varían según el estado y que pueden incorporar el mérito académico como criterio de elegibilidad. Todo lo anterior crea un sistema de financiación de la educación superior altamente complejo para cubrir a cada estudiante, pero a la vez amplio y sin mayores restricciones de acceso basadas en desempeño académico o en necesidad socioeconómica<sup>4</sup>.

Estados Unidos y el Reino Unido han además implementado variaciones en los sistemas de repago de la deuda de créditos educativos. Estados Unidos ha implementado una variedad de opciones de repago de la deuda en proporción al ingreso del estudiante luego de graduado denominadas *Income-based*, *Income-contingent*, *income-sensitive*, y *Pay As You Earn*. La principal característica de estos programas

<sup>4</sup> Este párrafo resume algunos de los análisis en Dynarski and Scott-Clayton (2013); Page and Scott-Clayton (2016); y Scott-Clayton (2017).

es que el monto a pagar se establece a partir de los ingresos reportados en la declaración de impuestos, mientras que se diferencian en los criterios de elegibilidad y en los plazos y montos porcentuales establecidos para los pagos<sup>5</sup>. El Reino Unido y Australia han implementado modalidades similares en donde el monto a pagar se deduce de la declaración de impuestos del año previo. Tanto en Estados Unidos como en el Reino Unido y Australia, dichas modalidades implican algún nivel de formalidad en el ingreso, en cuanto a que la deducción del pago se hace directamente del salario a través del empleador y como una contribución de impuestos adicionales. Para ninguno de estos países hay evidencia de impactos de estas modalidades en el repago de la deuda. Sin embargo, la manera en que el pago se calcula y se cobra genera preguntas sobre la eficacia de esta modalidad de cobro, cuando hay situaciones de inseguridad laboral, el desempleo y la informalidad laboral son altos.

Otros países en el mundo han implementado programas de financiación de la educación superior similares a los de Estados Unidos. Por ejemplo, Francia implementó el Programa *Bourses sur Critères Sociaux* (BCS). Este Programa sigue la modalidad de beca y consiste en transferencias monetarias a los estudiantes, focalizado según las necesidades de su hogar. El Programa que, en su momento era único en el país, no se complementaba con otras modalidades de financiación de la matrícula (Fack and Grenet 2015). Estudios del Programa BCS muestran que fue exitoso en aumentar la probabilidad de matrícula en educación superior (Fack and Grenet 2015). Este Programa se asemeja a los de otros países de la Unión Europea

y asiáticos como Hong-Kong, Irlanda, Islandia, los Países Bajos y Nueva Zelanda en donde la educación superior es de muy bajo costo o gratuita, el contexto de bajo costo o gratuidad, por consiguiente no es una referencia comparable para Colombia.

## **Financiación de la educación superior en América Latina**

En Latinoamérica, durante este milenio se ha observado un aumento significativo en la tasa de matrícula en la educación superior (figura 2, antes presentada) en la que una porción importante está representada en las instituciones de carácter no oficial y que, por lo tanto, no es directamente financiada por el gobierno. En el caso de Brasil, desde la década de los 2000 y por dirección gubernamental, se incentivó la expansión de la oferta de educación superior mediante instituciones privadas, de tal suerte que su número se triplicó del año 1995 a 2019<sup>6</sup>. En Costa Rica, la mitad de la matrícula reportada en educación superior se ubica en universidades de carácter no oficial<sup>7</sup>. En Argentina, aunque sigue predominando la matrícula en universidades públicas, el 20 % de la cobertura a 2019 se dio en las de carácter privado (República de Argentina, Departamento de Información Universitaria, s.f.). En 2012 en Perú, el 66 % de los estudiantes matriculados está en instituciones privadas<sup>8</sup>. En el caso de Chile, la expansión en la matrícula de la educación superior ha sido mediada por IES tanto públicas como privadas<sup>9</sup>. Sin embargo, las universidades públicas chilenas presentan costos de matrícula que pueden ser altos para los estudiantes de bajos ingresos.

5 En principio, todos los estudiantes con crédito están Programados para pagar un monto fijo mensual, similar a como se haría con cualquier otro crédito bancario. Sin embargo, una vez el estudiante va a terminar la educación superior, se le ofrece la opción de asistir a asesorías financieras, donde el estudiante puede decidir aplicar a alguna de estas modalidades alternativas de pago.

6 Según cifras del gobierno brasileño, el número de instituciones privadas en el país era de 684 en 1995, y pasó a 2.306 en el 2019, mientras que el número de instituciones públicas pasó de 210 a 302 en el mismo periodo (Instituto SEMESP, 2021)

7 Según cifras del Consejo Nacional de Rectores basadas en reporte de la UNESCO (s.f.) para el periodo de 2013 a 2017.

8 Cálculos propios basados en los datos publicados en la página web del Instituto Nacional de Estadística e Informática (Perú, INEI, s.f.).

9 Ver cifras de matrícula del Sistema de Educación Superior (Chile, Consejo Nacional de Educación -CNED-, s.f.)

En la región, las políticas y programas de becas y créditos educativos cobran relevancia en la medida en que los costos de matrícula y otros gastos asociados hacen inasequible la educación superior para estudiantes de bajos recursos. La tabla 1 resume las dimensiones de los programas y políticas de financiación de la demanda de educación superior en la región. A excepción de Argentina, Uruguay y Bolivia, los países latinoamericanos combinan programas de becas con otros de créditos educativos y todos ofrecen por lo menos un programa de becas basado en mérito académico o necesidades socioeconómicas. Varios de los programas de becas se ofrecen a estudiantes con desempeños académicos excepcionales y en marcada condición de pobreza, siendo así focalizados en un porcentaje pequeño de la población<sup>10</sup>. Chile es sin embargo la excepción a esta situación, ya que el país ofrece numerosos programas de becas para educación superior, algunos con restricciones relativamente más flexibles en cuanto al nivel de desempeño académico.

Los programas de créditos y becas que cubren los costos de matrícula y demás cargos efectuados por las IES, recursos que les son transferidos directamente a estas. En ninguno de los programas y políticas revisados se encuentra que el estudiante reciba directamente transferencias monetarias, excepto cuando se ofrecen becas o créditos para costear gastos de sostenimiento.

Los programas de créditos y becas educativas en la región suelen cubrir parcialmente los gastos de matrícula y solo algunos programas de becas –como Beca 18 en Perú, o la Beca Bicentenario en Chile, cubren la totalidad de este gasto. La regla predominante en las becas y créditos educativos es establecer un porcentaje o monto máximo a financiar que, en general, varía según el nivel de pobreza de los hogares, siendo elegibles los más vulnerables, caso en el cual se financia hasta el 100 % de la matrícula, como sucede con las Becas de Excelencia Académica y la Beca Nuevo Milenio de Chile, la beca Escribiendo Futuro e México y el crédito CONAPE de Costa Rica<sup>11</sup>.

Aunque la gran mayoría de programas de crédito educativo son financiados por el Estado, en países como Perú, México y Brasil, los fondos y bancos privados que ofrecen créditos educativos son opciones destacadas<sup>12</sup>. En Perú y México, tiene un peso importante la oferta de créditos educativos con entidades privadas –particularmente bancos y fondos privados, mientras que en Brasil se destaca un programa de crédito financiado mediante un fondo internacional<sup>13</sup>. En consecuencia, los criterios de elegibilidad para estos préstamos son similares a los de un crédito regular, como por ejemplo la exigencia de un codeudor solvente, lo que evidencia que no se aplican criterios de focalización basados en la condición de pobreza. Algunos de los programas de crédito en Chile, Perú y Brasil requieren garantías de la univer-

10 Este es el caso para los Programas de becas Beca 18 (Perú), FONABE (Costa Rica), Beca de Excelencia Académica (Chile) y Beca Nuevo Milenio (Chile).

11 Por ejemplo, en Chile la Beca de Excelencia Académica permite financiar total o parcialmente el valor de la matrícula, con un valor máximo de CLP \$1'150.000, al 10 % de los mejores egresados y egresadas de enseñanza media que pertenezcan al 80 % de la población con menores ingresos del país. La Beca Nuevo Milenio Permite financiar parcialmente el monto total de la matrícula. El valor será de hasta CLP\$600.000 para estudiantes del 70 % más pobre del país y de CLP \$860.000 para los estudiantes del 50 % más pobre del país. En México, la beca Escribiendo Futuro otorga MXN\$2.400 mensuales por diez semestres para estudiantes ya inscritos en alguna institución pública de educación superior. En Costa Rica, el crédito CONAPE otorga préstamos por hasta ₡57.603.000 (IES privadas) y ₡28.242.000 (IES públicas) para la financiación semestral de los estudios. El valor del crédito se otorga según la valoración de ingresos y fuentes de financiamiento del aspirante.

12 Es decir, otros países pueden tener fondos privados o entidades bancarias que ofrecen créditos educativos. Sin embargo, solo en estos países se encuentran dichas opciones referenciadas desde las páginas web de los gobiernos nacionales.

13 En Perú, destacan los créditos LUMNI, IPFE y Komodo. En México, el Programa de crédito más importante es el Programa Nacional de Financiamiento a la Educación Superior que combina recursos nacionales con fondos de entidades bancarias y universidades privadas. En Brasil, el Programa de crédito PRAVALER es financiado por la Corporación Financiera Internacional

sidad a la que ingresa el estudiante, comprometiéndola a asumir total o parcialmente la deuda en caso de deserción o no pago del estudiante<sup>14</sup>.

En Uruguay aunque las becas son administradas por el gobierno, los recursos provienen de las contribuciones de egresados de educación superior del país. Esta modalidad de financiación guarda similitudes con los sistemas de pagos de deuda contingentes al ingreso que, aunque son opciones destacadas en Estados Unidos y el Reino Unido, en el caso de Latinoamérica solo se ha implementado en Chile en el Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU)<sup>15</sup>. El grueso de los programas consultados ofrece opciones de repago de la deuda entre cinco y diez años luego de terminados los estudios, con un monto fijo mensual; todos tienen tasas de interés positivas que van desde el 4 % hasta incluso el 10 % anual<sup>16</sup>.

Por su parte, Colombia, al igual que otros países de la región, combina su política de financiación de la demanda de educación superior, con los siguientes mecanismos: 1) subsidios a la tasa de interés en época de estudio y de amortización de créditos educativos adjudicados por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex); 2) subsidios y 3) créditos condonables para cubrir costos de matrícula y apoyos para gastos de sostenimiento, para financiar el acceso y permanen-

cia en este nivel educativo en el país y el exterior. Es preciso indicar que, con el fin de facilitar el acceso con equidad a la educación superior, estos mecanismos de financiación están dirigidos principalmente a estudiantes de escasos recursos, con destacado mérito académico y aquellos pertenecientes a grupos de especial protección constitucional<sup>17</sup>.

En 2021, en Colombia se aprobó la política pública de la gratuidad en la educación superior pública a través de la Ley 2155 (2021), denominada Ley de Inversión Social, la cual garantiza que los jóvenes de las familias más vulnerables, matriculados en programas de pregrado en instituciones públicas, cuenten con los recursos permanentes para financiar el valor de la matrícula. Esta política tuvo como antecedentes la implementación del Programa Generación E en 2019 como una estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, la financiación del Estado de auxilios para el pago de la matrícula en instituciones públicas como una medida para mitigar los efectos del COVID-19 y el diálogo social que se generó por la continuidad de los efectos negativos de la pandemia. La política de la gratuidad se complementa con subsidios a los créditos educativos, como se mencionó, y con alivios y beneficios permanentes (Ley 2155, 2021) que financian a los estudiantes que ingresan principalmente a instituciones privadas.

---

14 Ese es el caso del Programa crédito con Aval del Estado de Chile, en donde si el estudiante deserta de la educación superior, la universidad se hace responsable de asumir la deuda.

15 El pago no puede exceder el 5 % del total de ingresos del año inmediatamente anterior y el plazo de devolución es de 12 a 15 años, dependiendo del préstamo.

16 CONAPE en Costa Rica tiene tasas de interés del 5,5 % anual y el plazo de pago es de 14 años, con un periodo de estudio de hasta nueve años. El Crédito con Aval del Estado en Chile establece que su pago inicia 18 meses después de finalizados los estudios y se extiende por periodos de tiempo que dependen del Programa al que accedió, con tasas de interés que oscilan entre el 2 % y el 5 %. En el caso de México, el pago del crédito se realiza mensualmente una vez que el estudiante haya concluido sus estudios. El estudiante cuenta con un periodo de gracia de seis meses con la finalidad de que el egresado tenga un plazo para insertarse en el mercado laboral. El plazo para finalizar el pago del crédito es de hasta diez años y el interés por dicho préstamo es una tasa fija de 10 %.

17 La Corte Constitucional de Colombia define a los sujetos de especial protección como aquellas personas que, debido a condiciones particulares, a saber, físicas, psicológicas o sociales, merecen un amparo reforzado en aras de lograr una igualdad real y efectiva. Por esto, ha establecido que entre los grupos de especial protección se encuentran los niños, los adolescentes, los ancianos, los disminuidos físicos, síquicos y sensoriales, las mujeres cabeza de familia, las personas desplazadas por la violencia, aquellas que se encuentran en extrema pobreza.



**Tabla 1.** Caracterización de la financiación de la demanda de educación superior en Latinoamérica

	Modalidad		Criterios de elegibilidad		Financiadador/Recursos			Sistema de pago de la deuda		Gratuidad como política
	Becas	Créditos educativos	Merito académico	Nivel socioeconómico	Estado	Privados	Universidades	Monto Fijo	Contingente al Ingreso	
Argentina	X			X	X					X
Chile	X	X	X	X	X		X (Programa CAE)	X	x (Fondo Solidario de Crédito Universitario)	X
Perú	X	X	X	X	X	x (préstamos por entidades privadas)	X	X		
Uruguay	X			X		x (egresados de educación superior aportan al fondo)				X
Colombia	X	X	X	X	X			X		X
Costa Rica	X	X	X	X	X			X		
México	X	X		X	X			X		
Ecuador	X	X	X	X	X			X		X
Bolivia	X		X	X	X					X
Brasil	X	X	X	X	X	x (crédito PRAVALER)	x (crédito PRAVALER)	X		X

Nota: Esta tabla se construyó a partir de una búsqueda de programas y políticas de financiación de educación superior en Latinoamérica. Sin embargo, no constituye una búsqueda exhaustiva para cada uno de los países de la región, por lo que puede haber programas no gubernamentales o a nivel local que no hacen parte de esta revisión. Para ninguno de estos países se encontraron programas que no hicieran la transferencia de gastos de matrícula directamente a la institución y de sostenimiento al estudiante, por lo que no se reporta dicha dimensión en esta tabla.

Fuente: elaboración propia

## Lecciones derivadas de la política

Los programas y políticas de financiación de la educación superior en el mundo se han ampliado y complejizado durante las últimas décadas. Esto ha hecho más difícil identificar los aspectos del diseño de estos programas que son más efectivos para aumentar el acceso y la equidad en la educación superior. Por ejemplo, los programas que focalizan sus beneficiarios basados en desempeño académico tienen como objetivo a estudiantes que en principio tienen mayor probabilidad de acceder a educación superior por cuenta de sus habilidades académicas y que capturan otros privilegios de su entorno, en comparación a otros estudiantes con desempeños

más bajos. Asimismo, los programas que focalizan a los jóvenes más vulnerables según alguna medida de pobreza focalizan a una población con bajas probabilidades de acceso a educación superior por cuenta de aspectos contextuales y estructurales (Dynarski and Scott-Clayton 2013). En esa medida, los programas de financiación a la demanda suelen combinar diferentes paquetes de beneficios que se asignan dependiendo de las condiciones socioeconómicas y del desempeño de los jóvenes (cubrimiento parcial o total de los gastos de matrícula y subsidios de sostenimiento). En este sentido, es altamente complejo aislar las características de estos programas de aquellas iniciales de los jóvenes beneficiarios.

Adicionalmente, las condiciones de la oferta de educación superior también juegan un papel determinante en el impacto de estos programas, especialmente en generar aumentos en acceso y cobertura. En el caso particular de aquellos que estimulan la demanda educativa mediante créditos y becas, la capacidad de la oferta educativa para absorber a los potenciales nuevos estudiantes es clave. Si las IES no tienen cupos o no pueden crearlos al mismo ritmo en el que aumenta la demanda, los aumentos en cobertura pueden verse limitados. Por ejemplo, programas que ofrezcan gratuidad solo en instituciones de educación pública pueden ver limitados los impactos de la política, simplemente por cuenta de las limitaciones de cupos en ellas. Este es el caso de Brasil en donde la gratuidad educativa está garantizada en todas las instituciones públicas; sin embargo, al inicio de la década de los noventa, dado el estancamiento en el crecimiento de la cobertura, se incentivó la educación privada por otros medios como créditos educativos, lo cual derivó en el aumento en el número de instituciones de carácter privado en el país.

En suma, las condiciones iniciales de la población objetivo, sumadas a la situación de la oferta educativa y a los beneficios ofrecidos por estos programas son determinantes claves del impacto de estas políticas. Estas complejidades hacen que la comparación directa de programas y políticas entre países y contextos muy distintos no sea prudente. Un punto de referencia relativamente razonable para esta comparación es el análisis de políticas de financiación en Latinoamérica, ya que las características de las poblaciones, del contexto y de los programas implementados guardan ciertas similitudes entre países y con el caso colombiano. Sin embargo, Los estudios sobre la efectividad e impacto de los programas de becas y de créditos educativos en la región son escasos, excepto en Chile y Perú los han implementado, evidenciándose los efectos en el acceso y retención de los estudiantes.

## **Evidencia de los resultados de los programas de financiación de la educación superior**

La evidencia empírica sobre programas de financiación de la educación superior en Estados Unidos muestra que la complejidad en el proceso de aplicación a los créditos y becas puede limitar sus impactos (Scott-Clayton 2017). La complejidad de los créditos educativos se manifiesta en la falta de claridad para el estudiante y sus familias sobre su potencial elegibilidad, así como sobre cuánto es el restante para pagar, una vez reciben los beneficios y descuentos vía por ejemplo *Pell Grants* y *Stafford Loans*. Dicha complejidad radica en que la aprobación y monto a prestar resulta del diligenciamiento de formularios que acompañan la declaración de impuestos. De hecho, un experimento mostró que proveer asistencia a los hogares para diligenciar la aplicación tiene impactos significativamente positivos en matrícula y retención pues facilita el acceso a estos programas. (Bettinger et al. 2012)

Otro de los aspectos clave, estudiado en el contexto estadounidense, es el rol del mérito académico. En general, utilizar el desempeño académico como criterio de focalización y de condicionamiento para mantener el crédito ha mostrado ser efectivo en el aumento de la retención, graduación y desempeño académico (Scott-Clayton, 2017). Sin embargo, el diseño de dichos programas puede tener consecuencias indeseables en los estudiantes que busca ayudar. Por ejemplo, un programa de becas en Estados Unidos que otorgaba becas a los estudiantes de desempeños académicos más altos, tenía efectos negativos de largo plazo en los beneficiarios, puesto que llevaba a priorizar universidades públicas que eran parte del programa frente a otras fuera del Estado o privadas de mayor calidad (Cohodes and Goodman 2014). De manera similar, se ha encontrado que los programas que establecen mínimos de desempeño académico como requisito para mantener el préstamo o beca son efectivos en los resultados de aprendizaje y la gra-



duación. Sin embargo, si esta condición no es clara y evidente para los estudiantes beneficiarios puede incluso llevar a la pérdida del beneficio y al aumento de la deserción. (Scott-Clayton 2017)

En Latinoamérica, los estudios que examinan el impacto de los programas de becas y créditos educativos son más dispersos. En Perú, la evaluación de impacto del Programa Beca 18, mostró aumentos significativos en la probabilidad de matrícula de 33 puntos porcentuales (Perú, Dirección de Calidad del Gasto Público, enero de 2019), mientras que el Programa de gratuidad en Chile evidenció impactos tempranos de aumento en la probabilidad de matrícula de 6,7 a 7,3 puntos porcentuales (Martin 2021). Tanto Beca 18 como la gratuidad en Chile, financian estudiantes en universidades públicas y privadas. Sin embargo, el primero se concentra en universidades de alta calidad mientras el segundo se ha expandido para incluir un espectro de universidades más amplio.

En cuanto a los programas de créditos educativos, estudios de impacto del Crédito con Aval del Estado han encontrado que el Programa dobló la probabilidad de matrícula para los estudiantes al margen de ser beneficiarios (Solis, 2017). Sin embargo, otros estudios muestran que recibir el crédito educativo puede tener algún impacto negativo en el salario de los beneficiarios de 6,4 % dependiendo de las condiciones. (Rau, Rojas, and Urzúa 2014)

Los programas de créditos educativos chilenos se asemejan a los colombianos en sus plazos de pagos, criterios de elegibilidad y monto cubierto (un porcentaje de costo de la matrícula semestral, sin incluir gastos de sostenimiento). Es de resaltar que en el caso del Programa de Crédito con Aval del Estado, las universidades tenían que hacerse responsables de la deuda del estudiante en caso de que este desertara. Rau et. al. (2014) argumentan que dicha regla pudo haber generado incentivos perversos en

las universidades que, en últimas podrían optar por graduar estudiantes que no cumplieran con las calificaciones mínimas para evadir la deuda, lo cual podría explicar los efectos negativos en salarios, ya que los estudiantes beneficiarios del crédito eran más propensos a graduarse sin las habilidades necesarias para el mercado laboral.

## **La gratuidad educativa como política en Latinoamérica**

La gratuidad educativa es un aspecto clave para entender la financiación de la demanda educativa y su concepción en la región. En seis de los diez países con programas de financiación de la demanda, la gratuidad está establecida como política de gobierno. Sin embargo, en cada uno de ellos esta se entiende de manera distinta en función del contexto en el que se formula la política. Mientras que Argentina y Uruguay conciben la gratuidad como un mecanismo de acceso a las universidades públicas que representan gran parte de la cobertura del país, en otros países como Chile, Bolivia, Venezuela y Ecuador, esta se establece para toda institución de educación superior, independientemente de su naturaleza pública o privada. Mientras que en Argentina y Uruguay la gratuidad como política data de la década de los cincuenta, en los países donde esta comprende a las instituciones privadas, se ha formulado en este milenio<sup>18</sup>.

En Argentina y Uruguay, la educación superior gratuita es un mandato constitucional que se ha implementado desde 1949 y 1958, respectivamente, y que cubre a todas las instituciones públicas de educación superior del país (en Argentina son 39 instituciones y en Uruguay dos). Ninguno de estos países establece criterios de desempeño académico o de nivel socioeconómico para acceder a la gratuidad. Sin embargo, en ambos existen becas complementarias

18 Por ejemplo, en Ecuador, la transición a gratuidad educativa comenzó en 2010, mientras que en Chile comenzó en 2016.

focalizadas por nivel socioeconómico que tienen el propósito de apoyar a estudiantes de bajos recursos a solventar los gastos educativos. En el caso de Argentina, los recursos de la beca se pueden utilizar para asistir a universidades privadas.

En Chile, Venezuela y Ecuador, los debates políticos más recientes han dado lugar a una política de gratuidad que tiene en consideración tanto a las instituciones públicas como a las privadas, debido al peso que tienen las instituciones privadas en la cobertura. Dados los retos que implica dicha transición, Chile estableció un mecanismo progresivo y escalonado de gratuidad que ha iniciado con el beneficio a la población más pobre. En Ecuador, la transición fue más inmediata y se implementó a partir de 2010.

Colombia se une a estos países con la aprobación de la gratuidad gradual y focalizada a través de la Ley 2155 de 2021 y con su implementación a partir de 2022 como política.

## Acceso y permanencia en la educación superior en Colombia

Colombia, al igual que otros países de América Latina, ha incrementado el acceso a la educación superior, pasando de de 15 % en 1990 a 55 % en 2019, según se presentó en el apartado anterior.

El país ha desarrollado diversas estrategias para garantizar la equidad en el acceso a la educación superior tales como la financiación de IES públicas, una mayor disponibilidad de créditos educativos y el otorgamiento de becas o subsidios. Esto ha contribuido a una progresiva transformación de la estructura productiva del país, cuyos mercados laborales demandan cada vez más personal con mayores niveles de educación técnica profesional, tecnológica y universitaria. Aunado al aumento de la demanda, el sistema educativo ha asumido el reto de garantizar acceso con un enfoque de equidad que atienda a las

características de los estudiantes que egresan de la educación media y que requieren de formación para insertarse al mercado laboral para mejorar sus condiciones de vida.

## Comportamiento poblacional y cobertura en educación superior en Colombia

De acuerdo con el DANE, la evolución intercensal muestra un aumento en la mayoría de las regiones del país de la proporción de la población entre los 18 y 26 años que representa el 15 % del total (DANE, 2021, p. 6). En efecto, entre los años 2000 y 2021 ese grupo de edad se elevó en un 26 %. Asimismo, los cambios en la pirámide poblacional muestran que los jóvenes y adultos han incrementado su participación y lo seguirán haciendo con respecto de la población total debido a la disminución de la fecundidad y al aumento de la esperanza de vida (DANE, 2021, p 7). Esto implica que en el futuro habrá más personas en edad de trabajar, lo cual hace necesaria una mayor preparación educativa de la fuerza laboral, con la consecuente necesidad de ampliar la cobertura de educación superior y fortalecer tanto la oferta como la demanda. No obstante, es importante resaltar que las proyecciones de población para el grupo etario de 17 a 21 años, rango de edad en el que se calculan las tasas de cobertura en educación superior en Colombia, presenta una tendencia decreciente a partir del año 2020.

Las estadísticas de cobertura de distintas entidades como la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) (2021), el Ministerio de Educación Nacional (2020) y la OCDE (2012, 2016) registran un aumento considerable y sostenido en la cobertura en educación superior desde el cambio de siglo hasta la actualidad. Según la CEPAL (2021), en 1995 la cobertura era del 16,6 %, en 2005 había subido al 30,6 % y en 2015 se calculaba en el 53,2 %.

Por su parte, la nueva serie de estadísticas calculadas con las estimaciones y proyecciones de población derivadas del Censo de Población y Vivienda (CNVP) de 2018 muestran que la cobertura en el siglo XXI ha pasado del 25,9 % en 2002, al 39,4 % en 2010 y al 52,6 % en 2020 (MEN, 2021). La variación de la matrícula de pregrado ha tenido un aumento sostenido del 37,0 % entre 2010 y 2020. Este aumento está por encima del que presentó la población joven entre los 17 y 21 años que, para el mismo período, fue de 4,8 %. En 2020 la población de pregrado alcanzaba los 2.180.170 estudiantes, con una participación muy pareja entre los sectores público y privado. De este total, el 51,0 % de los estudiantes se encuentra matriculado en IES públicas. (MEN, 2021)

A pesar de lo anterior, el comportamiento de la matrícula en educación superior en los últimos años ha venido presentando una leve disminución asociada, entre otros, a factores de cambio en la estructura demográfica del país, al proceso de desaceleración de la demanda que se venía registrando desde 2017, al crecimiento del número de graduados y a las nuevas tendencias formativas elegidas por los jóvenes para continuar su educación post media. A lo anterior en 2020 se sumó la crisis económica y sanitaria derivada de la pandemia de COVID-19,

así como las situaciones particulares registradas por algunas IES públicas que, en un proceso de armonización de sus calendarios académicos, no habilitaron el proceso de matrícula para alguno de los dos semestres académicos de 2020.

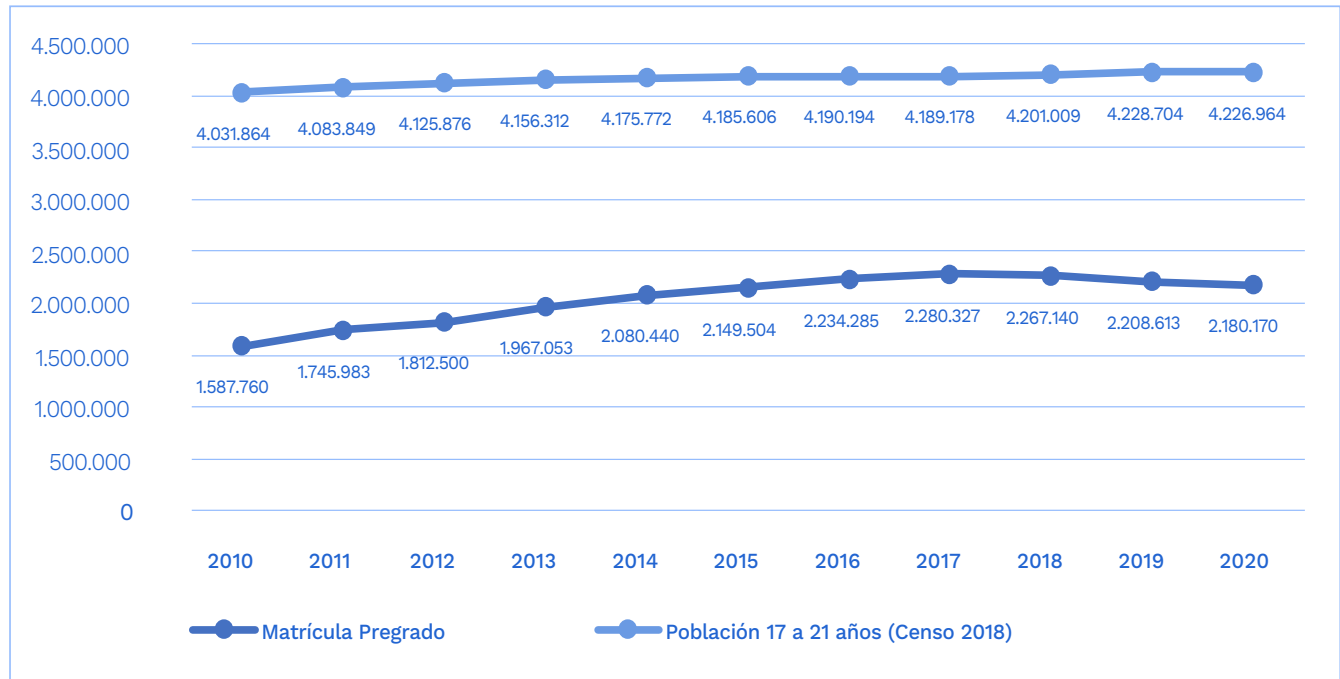
De otra parte, se observa una evolución positiva de las tasas de deserción anual en el periodo de 2010 a 2019 que pasaron del 9,89 % al 8,25 % en el nivel universitario y del 18,15 % en 2010 al 13,20 % en 2019 en el nivel tecnológico.

El incremento de la demanda en la educación superior colombiana ha generado un aumento en el número de IES y de los programas académicos. En efecto, el total de IES ha pasado de 246 en el año 2000 a 298 en 2021<sup>19</sup> (Sistema Nacional de Información de la Educación Superior [SNIES], 2021a). De estas, 68 cuentan con acreditación de alta calidad, de las cuales 28 % son IES oficiales y 72 % privadas. Como corolario, el número de programas académicos en todos los niveles de formación ha aumentado en los últimos cinco años, pasando de un total de 9.993 en 2016 a 14.305 en 2021. (Ministerio de Educación Nacional [MEN], 2017) (Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, SNIES, 2021b)

---

<sup>19</sup> En la actualidad el número de IES se distribuye en 135 instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, 87 universidades, 47 instituciones tecnológicas y 29 instituciones técnicas profesionales. (Sistema Nacional de Información de la Educación Superior [SNIES], 2021a) (Ministerio de Educación Nacional [MEN], 2016).





**Figura 4.** Matrícula y población de 17 a 21 años de 2010 a 2020

Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2021)

En relación con las tasas de tránsito inmediato<sup>20</sup>, los indicadores socioeconómicos muestran que a pesar del aumento de la cobertura en educación superior aún persisten grandes brechas entre los jóvenes de menores recursos. De acuerdo con datos del documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES 4013 (Departamento Nacional de Planeación, DNP, 2020), aquellos que tenían un puntaje de 0 a 20 en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén) exhibían una tasa de tránsito inmediato del 38,2 % en el año 2019, en contraste con los de puntaje Sisbén de 80 a 100 que alcanzaban un 56,8 %<sup>21</sup>. De igual forma, se observa que la matrícula en educación superior en municipios catalogados por la Mi-

sión Rural para la Transformación del Campo como rurales o rurales dispersos representa cerca del 1,2 % de la matrícula total de país.

En términos de indicadores de acceso por regiones, la cobertura bruta también ha presentado incrementos en todas las zonas del país desde 2010. En Bogotá, esta ha pasado del 73 % en 2010 al 105 % en 2020, seguida por el Eje Cafetero y Antioquia (44 % a 57 %) y por la región de Centro Sur y Amazonía (27 % a 39 %). La región con el menor aumento fue los Llanos que ha mantenido su cobertura alrededor del 28 %.

Debido a la concentración de la oferta en las grandes ciudades capitales, el indicador de tasa de cobertura

20 La tasa de tránsito inmediato corresponde a la proporción de bachilleres de grado 11º que ingresan a educación superior en el año inmediatamente posterior a la culminación de la educación media.

21 Uno de los instrumentos usados ampliamente por el Gobierno nacional para determinar si los estudiantes pueden optar a Programas sociales en función de indicadores de nivel socioeconómico es el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén). De acuerdo con esta medida, los estudiantes pertenecientes a familias con un nivel 1 (con puntajes entre 0 a 47.99) o nivel 2 (entre 44.8 y 51.57 puntos) se consideran vulnerables; aunque en algunos casos los jóvenes de nivel 3 (puntaje mayor a 51.57) también pueden optar a Programas sociales.

bruta se ve influenciado por la movilidad de los estudiantes desde sus regiones de origen para acceder a la oferta de programas de formación en educación superior en estas ciudades. Por su parte, los cálculos de las tasas de tránsito inmediato a educación superior tienen como referencia el territorio en donde el bachiller obtuvo su graduación, ofreciendo un dato complementario y más cercano a la trayectoria educativa.

Partiendo de esta consideración, se observa que la tasa de tránsito inmediato a nivel nacional llegó al 40 % en el año 2020. Discriminada por regiones, es mayor en Bogotá (48,2 %), Centro Sur y Amazonía (41,8 %), Eje Cafetero y Antioquia (41,8 %) y Centro Oriente (43,6 %); mientras que es menor en las regiones Caribe (35,2 %), Pacífica (34,2 %) y Llanos (33,6 %) (Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, SNIES, 2021c). Por otra parte, si se observa el caso de las zonas rurales en contraste con las urbanas también se puede identificar una brecha pues la tasa de tránsito inmediato rural en el año 2016 era del 22 % mientras que la urbana era del 42,6 % (Ministerio de Educación Nacional, MEN, 2019). Para 2021 estas mismas tasas, si bien mejores, indican que solo el 24,6 % de los jóvenes rurales ingresa a la educación superior de manera inmediata al finalizar la educación media, en comparación con un 44,9 % de jóvenes que lo hace en las zonas urbanas (MEN, 2021).

De acuerdo con los indicadores socioeconómicos también existe una brecha en el acceso a la educación superior. Por ejemplo, en el quintil de menores recursos económicos un 32,4 % de los jóvenes asiste a educación superior en contraste con el 68,2 % de mayores ingresos (Departamento Nacional de Planeación, DNP, 2020). Esta brecha también es visible entre los jóvenes que egresan de un colegio oficial en comparación con aquellos que no lo hacen. La tasa de tránsito inmediato muestra que en 2020 un 35,6 % de los jóvenes graduados de colegios oficiales ingresa a la educación superior, frente al 55,9 % de los egresados de colegios privados.

(Ministerio de Educación Nacional, 2021)

En línea con lo anterior, la disparidad de sexo constituye también un factor explicativo de brechas de acceso, aunque de una manera no tan evidente. En efecto, en el año 2020 la matrícula en educación superior se distribuyó en un 53 % para mujeres y un 47 % para hombres. En el mismo año, la cobertura en educación superior para mujeres fue del 55,3 % y para hombres del 47,9 % (MEN, 2021). No obstante, las brechas por sexo que ponen en desventaja a las mujeres no son observables en la matrícula ni en la cobertura general, sino que se identifican en los indicadores de matrícula por área de conocimiento, en donde aparecen con porcentajes menores en los programas tradicionalmente masculinos.

En conclusión, si bien las tasas de acceso continúan exhibiendo incrementos interanuales, existen factores que limitan el tránsito efectivo de los jóvenes más vulnerables. Esta situación puso de manifiesto la necesidad de abordar integralmente el problema de la inequidad en la educación superior por medio de estrategias que impulsen el financiamiento de la matrícula de los estudiantes y que pongan a disposición recursos de apoyo para gastos de sostenimiento como mecanismos para promover la permanencia y la graduación.

### **Barreras para el acceso con equidad en la educación superior**

Las barreras de acceso a la educación superior pueden ser diversas, pero las dos más reconocidas están asociadas a los recursos económicos y al capital cultural. El acceso, además de depender de la capacidad económica de los jóvenes y de sus familias, también se sustenta en las aptitudes y actitudes características del tipo de capital cultural que ha sido transmitido a través de la escuela o de la familia, como los son los conocimientos previos o las habilidades de



aprendizaje. (Bourdieu y Passeron, 2009)<sup>22</sup>

Como se describe en la sección anterior, el lugar de residencia del estudiante (regional, urbana o rural), el sector al cual pertenece el establecimiento educativo del graduado y las condiciones socioeconómicas pueden limitar el acceso a la educación superior. Según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) de 2020, el 34,6 % de los jóvenes entre 17 a 21

años no estudia por falta de dinero o costos educativos elevados, y el 19,8 % de estos toma la decisión de no estudiar por necesidad de trabajar. Para el caso de la tasa de tránsito según grupo en el Sisbén IV, los ubicados en el grupo A logran hacer un menor tránsito inmediato que aquellos ubicados en el grupo C o D. Siendo la tasa de tránsito del grupo A del 30,3 % versus a la del grupo D, correspondiente a 56,6 % (CONPES 4055 de 2021).

**Tabla 2.** Tasa de tránsito inmediato a la educación superior según SNIES por grupo del Sisbén IV, 2020

Grupo Sisbén IV	Tasa de tránsito nacional por grupo Sisbén	Tasa de tránsito urbano	Tasa de tránsito rural
<b>A</b> (pobreza extrema)	30,3 %	37,3 %	21,2 %
<b>B</b> (pobreza moderada)	35,3 %	39,6 %	25,6 %
<b>C</b> (vulnerables)	43,0 %	45,7 %	31,0 %
<b>D</b> (ni pobres, ni vulnerables)	56,6 %	58,6 %	44,3 %
<b>Sin registro</b>	43,3 %	47,6 %	23,0 %
<b>Total</b>	<b>40,04 %</b>	<b>44,90 %</b>	<b>24,60 %</b>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2021)

<sup>22</sup> Bourdieu define cuatro tipos de capital que permiten que un sujeto se desenvuelva en el campo social. El capital económico (dinero, bienes, todo aquello que pueda ser convertido a un valor); el capital social (relaciones sociales, vínculos que permiten moverse en los diferentes campos); el capital simbólico (el reconocimiento o reputación que tienen las personas y que les permite obtener ciertos diferenciales en sus relaciones sociales), y el capital cultural. Este último consiste en una serie de activos sociales que una persona puede poseer, como la educación, el intelecto o la manera de comportarse. Este capital cultural permite el movimiento social de una clase a otra en las sociedades que están estratificadas. El capital cultural se contraponen a los bienes económicos, como pueden ser las posesiones materiales. Debido a que se trata de elementos más bien intangibles, es difícil medir objetivamente cuánto capital cultural tiene una persona. En general, se suele dividir el capital cultural en tres estados distintos: incorporado (entendido como todo el conocimiento que una persona adquiere a lo largo de su vida), objetivado (proveniente de bienes culturales como una biblioteca, obras de arte, etc.) e institucionalizado (el proveniente de diplomas y certificados emitidos por instituciones). Estos tres tipos de capital cultural se unen para formar las condiciones de la vida de una persona que le ayudarán a conseguir una mejor posición en la jerarquía social. Tomado de: <https://sociologiac.net/biblio/Bourdieu-LosTresEstadosdelCapitalCultural.pdf>

Más acentuada es la limitación para el acceso inmediato de estudiantes provenientes de zona rural y grupo A de Sisbén. Los graduados provenientes de zona rural, indistintamente al nivel de Sisbén, presentan una menor tasa de tránsito inmediato a la educación superior con respecto a los de zona urbana, claro está que es mucho menor para los bachilleres rurales que se ubican en el grupo A, quienes acceden 16 veces menos por cada 100 que los del mismo grupo ubicados en zona urbana.

Con respecto al capital cultural se puede ver que las habilidades cognitivas, es decir, los conocimientos o aprendizajes en lectura, escritura, matemáticas, ciencias, estudios sociales y resolución de problemas (Ortega, 2016) tienen una fuerte incidencia en la probabilidad de ingresar a la educación superior. El principal indicador que puede ser útil para mostrar este punto es el resultado de las pruebas Saber 11. De acuerdo con Álvarez et al. (2017b), los estudiantes pobres suelen presentar desempeños más bajos en estos exámenes, lo que se traduce en menores tasas de acceso a la educación superior en el semestre inmediatamente posterior al egreso de la educación media.

Del mismo modo que un escaso desempeño en habilidades cognitivas es un determinante de la baja probabilidad de acceso, aquellos estudiantes de bajos recursos que tienen buenos desempeños académicos y resultados sobresalientes en la prueba Saber 11 aumentan sus posibilidades de ingresar a la educación superior y de recibir algún tipo de apoyo económico (subsidio, beca o crédito condonable), con lo que se reduce su riesgo de deserción.

En materia de capital cultural se encuentra que son determinantes en el acceso a la educación superior las habilidades no cognitivas, asociadas a la capacidad de una persona para interactuar consigo misma y con el mundo que la rodea, el manejo de las emociones, la toma de decisiones, la responsabilidad, la perseverancia (o determinación), la capacidad de

llevarse bien con otras personas, el autocontrol, la motivación, la resiliencia, la comunicación asertiva y la conciencia social (Ortega, 2016) (Alcaldía Mayor de Bogotá y SED, 2018).

La orientación socio-ocupacional y educativa en general pueden ser fundamentales en el desarrollo de este tipo de habilidades no cognitivas, en particular en el estímulo a la toma informada y responsable de decisiones por parte de los jóvenes con respecto a su futuro educativo. De acuerdo con la OCDE, los jóvenes que participan en actividades de desarrollo de carrera pueden esperar en la mayoría de los casos cambios deseables en su éxito educativo (Mann, 2020).

Otra barrera de acceso importante está asociada al género. Si bien las estadísticas muestran que la cobertura en educación superior es mayor en las mujeres que en los hombres, persisten algunos problemas en las brechas de acceso, principalmente por área de conocimiento. En efecto, las mujeres aún enfrentan importantes barreras para acceder a carreras STEM<sup>23</sup> (Ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas) debido a la idea de que estas áreas son “duras” e importantes para el progreso y la prosperidad nacional y, por tanto, “son para hombres”, en oposición a las áreas “blandas”, entre las que se cuentan las artes y las humanidades (Mendick, 2013). Algo similar ocurre en IES con un alto nivel de competencia para el acceso como la Universidad Nacional de Colombia. Allí, en 2013, el 39 % de la población estudiantil eran mujeres y el 61 % hombres (Universidad Nacional de Colombia, UNAL, 2018).

Otra de las barreras al acceso es la concentración territorial de las IES. En el país el 63 % de las 298 sedes principales de las IES se encuentra ubicado en Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla (Sistema Nacional de Información de la Educación Superior [SNIES], 2021a). Si bien, las IES han incrementado su cobertura a través de la apertura de sedes en los territorios y del aumento de programas virtuales y a distancia,

23 Por su sigla en inglés: “Science, Technology, Engineering and Mathematics”

este fenómeno aún constituye un factor que explica parcialmente las dificultades para los jóvenes de departamentos con baja oferta de IES para quienes su limitada capacidad económica les impide trasladarse a una ciudad central para estudiar.

## Políticas para el cierre de brechas en la educación superior en Colombia

El aumento en la cobertura en el país se atribuye principalmente al fortalecimiento de la oferta de educación superior tanto pública como privada y al impulso de la formación técnica y tecnológica que, según la CEPAL (2019), constituye un nodo central para asegurar el bienestar social y económico de la sociedad, en la medida en que representa una estrategia fundamental para la formación de capital humano. Además de lo anterior y de una mayor destinación de recursos de los propios hogares a la educación, el incremento en la cobertura se debe a un presupuesto del Estado destinado a la educación superior que ha permitido el desarrollo de distintas políticas de acceso focalizadas en la financiación a la demanda a través de créditos educativos y de becas basadas en créditos condonables con fondos públicos, así como a la puesta en marcha, desde 2002, de iniciativas, tanto de los gobiernos nacional y locales para regionalizar, descentralizar y flexibilizar el acceso a la educación superior.

Algunas acciones en este sentido incluyen el incremento de las matrículas en educación técnica profesional y tecnológica<sup>24</sup>; la creación de programas

de crédito condonable y de subsidios, tales como: Ser Pilo Paga, Generación E y de distintos fondos de poblaciones; el fortalecimiento de la financiación a las IES públicas; la regionalización de la educación superior; y el impulso a la creación de programas académicos virtuales. Además de estas iniciativas también es importante mencionar las acciones que se han implementado en el país en términos de permanencia que buscan reducir los índices de deserción y aumentar los niveles de graduación.

En el marco del fortalecimiento de la oferta con un enfoque de cierre de brechas territoriales es importante mencionar los proyectos de regionalización desarrollados por las IES y la creación de los denominados Centros Regionales de Educación Superior (CERES). Estos últimos surgieron como una apuesta que arrancó con el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 (Departamento Nacional de Planeación, DNP, 2007), que favoreció la ampliación la oferta de educación superior en diversas regiones del país y redujo las brechas de acceso y permanencia de las familias de más bajos recursos a través de alianzas entre las IES, los gobiernos nacional y local, y el sector productivo, entre otros actores<sup>25</sup>. Otra acción importante en el fortalecimiento de la oferta ha sido la promoción de la educación superior virtual y a distancia. Este tipo de educación permite ampliar la cobertura pues no requiere de grandes infraestructuras físicas, sino de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), las plataformas educativas y el acceso en la conectividad para su operación tanto en zonas urbanas como rurales. Desde el año 2003 se dinamizó el proceso de incorporación de TIC en la educación superior, con inversiones para fortalecer la infraestructura tecnológica y avanzar

24 La matrícula en educación técnica profesional y tecnológica se incrementó del 18 % en 2002 al 31 % en 2009, proporción que se ha mantenido constante hasta 2019, año en el que se reportaron 656.535 estudiantes matriculados. Esto se explica por el número importante de estudiantes del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), entidad que ofrece actualmente formación tecnológica gratuita. De hecho, el “Acuerdo por lo Superior 2034” proyecta el aumento de la matrícula técnica y tecnológica hasta el 65 % del total en el año 2034 (Consejo Nacional de Educación Superior [CESU], 2014).

25 De 2003 a 2013 el Programa atendió a 176.308 estudiantes y en el semestre 2013-2 el número de matriculados en CERES representó el 1,7 % de los matriculados en educación superior en el país (Departamento Nacional de Planeación [DNP] y Econometría, 2014).



hacia la creación de nuevos programas virtuales (Ministerio de Educación Nacional, MEN, 2010).

Dentro de los incentivos a la demanda más importantes de las últimas dos décadas se cuentan la Línea de Crédito ACCES (“Acceso con Calidad a la Educación Superior”) y la Línea de Crédito de Largo Plazo “Tú Eliges”. ACCES operó entre 2002 y 2015, atendiendo en 2003 a cerca de 53.000 estudiantes y aumentando su número de beneficiarios de manera considerable hasta el año 2015 (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE y Banco Mundial, 2012). En 2003, a partir de las recomendaciones de la OCDE, el Programa se transformó en el Crédito de Largo Plazo “Tú Eliges” y afinó la focalización de sus beneficiarios, logrando hasta 2020 beneficiar a 286.343 jóvenes (Icetex, 2021).

Además de los programas de crédito, la financiación de la demanda también se ha focalizado en poblaciones particulares a través de créditos educativos, créditos condonables y la constitución de Fondos. Dentro de este portafolio se pueden mencionar: el Fondo de Comunidades Negras, creado en 1996; el Fondo Álvaro Ulcué Chocué para las comunidades indígenas, creado en 1991 y el cual desde 2019 es política de Estado; el Fondo de Estudiantes con discapacidad, creado en 2010; el Fondo de Víctimas del conflicto, creado en 2013; y el Fondo de Población Rrom, creado en 2015; entre otros. Administrativa y financieramente, los fondos pueden ser constituidos con recursos de la Nación, entes territoriales y fondos privados a través del Icetex, siendo esta última la única entidad autorizada para canalizar recursos para fomentar el acceso a la educación superior por medio del financiamiento de la matrícula y apoyos para gastos de sostenimiento de los estudiantes (Ley 30, 1992).

Junto con el portafolio de créditos y fondos para el acceso, en el año 2015 se diseñó el Programa “Ser Pilo Paga”, una apuesta del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (Departamento Nacional de Planeación, DNP, 2015), dirigida a los mejores bachilleres del país y con menores

recursos económicos para que accedieran a IES de alta calidad. Con este fin, el Programa contó con una línea de crédito para el financiamiento de la matrícula y un apoyo de sostenimiento semestral, condonado en su totalidad a la graduación del beneficiario. Este Programa facilitó el acceso a la educación superior a 39.997 jóvenes durante el periodo 2015 a 2018.

En términos de permanencia y cobertura también es importante mencionar el Programa Jóvenes en Acción, creado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) en 2012 y vigente a la fecha, busca incentivar y fortalecer la formación de capital humano de la población joven en condición de pobreza y vulnerabilidad, mediante un modelo de transferencias monetarias condicionadas (TMC) que incentive el acceso y permanencia en la educación superior y el fortalecimiento de competencias transversales. Este programa pretende espera facilitar la inserción social y laboral de la población joven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. En particular, busca impactar la demanda por educación superior en los niveles técnico profesional, tecnológico y profesional; incrementar el logro educativo de esta población; aumentar su permanencia en el sistema educativo y fortalecer el nivel de competencias transversales a partir del componente de Habilidades para la Vida.

De otro lado, los programas de permanencia también han experimentado una evolución importante en los últimos años y han sido objeto de atención en los Planes Nacionales de Desarrollo, gracias a lo cual se han fortalecido los sistemas de información para la toma de decisiones - como la creación del Sistema para la Prevención de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (SPADIES) en 2006 el lanzamiento del Observatorio Laboral para la Educación (OLE) en el mismo año, y la transformación del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) a partir de 2005 - y se han implementado estrategias de apoyo y acompañamiento al

fortalecimiento institucional de los programas de permanencia de las IES. (Ministerio de Educación Nacional [MEN] y Qualificar, 2015)

También es importante mencionar la reglamentación del Decreto 1295 de 2010 en materia de aseguramiento de la calidad de la educación superior, producto de la Ley 1188 de 2008, que se enfoca en el fortalecimiento y la visibilización de los mecanismos y criterios de permanencia y graduación de los estudiantes. Este Decreto establece el marco de los trámites de solicitud y renovación de los registros calificados de los programas académicos de educación superior, desde un enfoque que resaltaba el Bienestar como eje de la calidad académica de los programas.

Este panorama permite concluir que la agenda en materia de educación superior ha evolucionado en los últimos 20 años en consonancia con la tendencia global. Por lo tanto, ha trascendido de la preocupación por el acceso a la generación de más y mejores oportunidades para los sectores rezagados de la sociedad, y a la garantía de condiciones de permanencia y graduación efectiva como una consigna de de-

sarrollo económico, social y cultural del país.

Generación E y la política de gratuidad en la matrícula han tomado como base estas lecciones aprendidas para construir unas apuestas que se sumen a las distintas estrategias de financiación a la demanda y fortalecimiento de la oferta educativa del país. Por consiguiente se han articulado con otras iniciativas del sector educativo que, en conjunto, brindan las condiciones para que los niños, niñas y jóvenes del país construyan trayectorias educativas completas basados en sus intereses, motivaciones, y atiendan a los retos de las sociedades contemporáneas.

Como se ilustra en los siguientes capítulos, Generación E y la política de gratuidad en la matrícula son una apuesta que busca garantizar el acceso a jóvenes de bajos recursos y con méritos académicos, y también implementar un esquema gradual de gratuidad en la educación superior pública. Para el efecto, recoge los aprendizajes de experiencias internacionales y avanza en la precisión de los objetivos de las políticas de acceso a la educación superior que le antecedieron.



# II. GENERACIÓN E: AVANCES Y DESAFÍOS DEL PROGRAMA

## Programa Generación E

### Apuestas estratégicas del Programa

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Departamento Nacional de Planeación, DNP, 2019) tomó como una de sus principales apuestas la premisa de avanzar en una educación que promueva principios de equidad y movilidad social y que contribuya a disminuir las desigualdades provocadas por las disparidades sociales, económicas y de origen de las personas. Esta apuesta implica brindar más oportunidades de acceso a una educación de calidad, cerrando brechas provocadas por las diferencias sociales y económicas que perjudican a las poblaciones más vulnerables del país. Lo anterior, a partir del fortalecimiento de las políticas de acceso a la educación superior, para mejorar las tasas de cobertura en un nivel educativo estratégico para el desarrollo social, económico y productivo del país.

En este escenario se planteó el Programa de Acceso y Excelencia a la Educación Superior - Generación E, cuyo objetivo es impulsar una educación superior incluyente y de calidad de acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 que se propuso “incrementar el número de beneficiarios de acceso a la educación superior con un énfasis en

equidad” (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2019). Para el efecto, el Programa propone acciones que aborden integralmente la equidad en el acceso a la educación superior, implementando progresivamente la gratuidad en la educación superior pública y garantizando el ingreso de jóvenes de bajos recursos económicos y con mérito académico, para que accedan, permanezcan y se gradúen de programas académicos. De este modo, el Programa promueve la movilidad social y regional del país para el cierre de brechas, en un marco de financiación sostenible y gradual.

El Programa busca contribuir en la consolidación de un país con menos desigualdad social y mayor equidad de oportunidades para la población vulnerable, generando mayores ingresos y mejores condiciones de vida para toda la población. Avanzar en un país con un enfoque de equidad de oportunidades; mitigando las barreras que inciden en el acceso a los sistemas educativos y en la inclusión productiva de la población más vulnerable; abordando los efectos de variables como el origen, la localización geográfica, la pertenencia étnica, el sexo, la condición de discapacidad y la edad, entre otras.

Este Programa constituye una apuesta sin precedentes por el incremento en el número de beneficiarios. La meta del cuatrienio fue contar con 336.000 jóve-

nes beneficiarios y, adicionalmente, desarrollar un programa de avance gradual en la gratuidad en IES públicas. Generación E se implementa a través de tres componentes, de los cuales dos están dirigidos al financiamiento de la demanda y uno al fortalecimiento de las IES públicas. En su conjunto, estos componentes buscan que los jóvenes logren sus trayectorias educativas completas, haciendo énfasis en la atención de población vulnerable, población rural y población con especial protección constitucional; contribuyendo no sólo a los objetivos de acceso y permanencia, sino también a la promoción de una educación incluyente y actuando como un vehículo a través del cual se integran y potencian las estrategias de incentivos a la demanda. Estos componentes se denominan Equidad, Excelencia y Equipo.

En el Componente de Equidad los jóvenes de escasos recursos acceden a IES públicas del país, con fondos del Estado, y cuentan con un apoyo de sostenimiento financiado por el DPS a través del Programa Jóvenes en Acción y con recursos del MEN, por el tiempo que dure el programa académico. Este componente reconoce el mérito de los estudiantes que por sus resultados académicos acceden a la educación superior pública. Por su parte, en el Componente de Excelencia se reconoce el mérito de los jóvenes de escasos recursos con excelentes resultados académicos y se promueve su acceso a IES públicas y privadas, acreditadas en alta calidad o con al menos un 25% de sus programas acreditados. Por su parte, el Componente de Equipo busca fortalecer a las IES públicas con el fin de estimular al subsistema

de educación superior estableciendo una trayectoria incremental de alta calidad y logrando un impacto regional significativo ya que beneficia a la totalidad de instituciones públicas que se encuentran localizadas a lo largo del país. Para ello, se gestionaron para su funcionamiento recursos adicionales al incremento del Índice de Precios al Consumidor (IPC), así como recursos adicionales para inversión de Presupuesto General de la Nación, del Sistema General de Regalías y otras fuentes. El desarrollo de esta estrategia se aborda en la nota técnica “Fortalecimiento de la Educación Superior pública” que detalla la política de financiamiento a la oferta de los últimos años.

Generación E surge como una apuesta para avanzar en la Agenda 2030 (Organización de las Naciones Unidas, 2015) y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Principalmente, las apuestas del Programa se relacionan con el aporte a la garantía de una educación inclusiva, equitativa y de calidad que promueva oportunidades de aprendizaje permanente a lo largo de toda la vida (ODS 4); la promoción del crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, y la preparación para el empleo pleno, formal y productivo para todas las personas (ODS 8); y la reducción de las desigualdades entre ricos y pobres, creando oportunidades para todos (ODS 10).

En relación con el cuarto objetivo es importante considerar la evolución de la política educativa en el país, la cual ha logrado importantes tasas de cobertura en la educación básica y media.



De manera complementaria, y aunque no es un tema nuevo para la agenda pública, aparece y se fortalece la importancia del fomento de oportunidades para acceder a la educación superior, en el marco de un contexto internacional que demanda nuevas habilidades a las personas para lograr incorporarse en la sociedad. Las denominadas habilidades del siglo XXI demandan a los sistemas educativos la necesidad de cualificar a las personas no solo en ocupaciones del hoy, sino también en ocupaciones que aún no existen y que requerirán de habilidades para aprender permanentemente a lo largo de su vida.

En lo concerniente a los aportes del Programa al crecimiento económico sostenido, vale la pena mencionar el objetivo de la educación superior de contribuir al desarrollo de las economías, promoviendo mayores oportunidades de desarrollo personal y social, lo que en su conjunto aporta de forma significativa al cierre de brechas y mitiga la transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad de oportunidades. Desde una perspectiva social y económica, la formación técnica y profesional representa una inversión esencial en capital humano y un medio por el cual las personas pueden acceder a mejores condiciones de vida. (CEPAL, 2019)

Dentro de los postulados de la reducción de la desigualdad en y entre los países, es importante referirse al punto neurálgico que representa este Programa en términos de adoptar políticas que creen oportunidades para todos, sin importar su origen social, económico o geográfico. Trascender en este propósito implica desarrollar esfuerzos para regular las oportunidades de las personas, de tal manera que se generen criterios que favorezcan el acceso de las poblaciones más vulnerables a los derechos y servicios para el bienestar de las personas y la sociedad en su conjunto.

A partir de estas tres premisas de la Agenda 2030 (Organización de las Naciones Unidas, 2015), se busca consolidar un sistema educativo cuyo propósito fundamental es garantizar las condiciones para que las personas alcancen su desarrollo integral y contribuyan al desarrollo del país. En tal sentido, el Programa Generación E es una apuesta innovadora para lograrlo al marcar un derrotero de atención a los jóvenes, concibiendo el problema de la equidad de manera integral y brindando un avance significativo en términos de cierre de brechas sociales y regionales.

### **Componente de Equidad**

El Componente de Equidad se propone garantizar el acceso, la permanencia y la graduación de estudiantes socioeconómicamente vulnerables a IES públicas por medio de un esquema gradual de gratuidad con la financiación costos de matrícula y sostenimiento. Tiene como principal fundamento el entendimiento de la educación superior pública como garante de equidad de oportunidades para los jóvenes más vulnerables. Con este componente el Gobierno nacional le apuesta a que más jóvenes de todas las regiones del país tengan la oportunidad de acceder y permanecer en la educación superior. Para lograrlo cubre el valor de la matrícula neta de los estudiantes priorizados de acuerdo con el Sisbén III, el Censo Indígena y el Registro Único de Víctimas (RUV<sup>26</sup>).

El corte estipulado para el Sisbén III se estableció en 32 puntos para las vigencias 2019, 2020 y 2021 y para la vigencia 2022, Sisbén IV puntaje C1. En ambos casos los cortes fueron calculados en función de la meta proyectada para cada año de ejecución (80.000 beneficiarios), de tal manera que se asegurara el ingreso a la educación superior pública de todos los estudiantes que cumplieran el requisito teniendo como factor esencial la medición del Sisbén desde

<sup>26</sup> A partir del 2022 la condición de víctima debidamente registrada en el RUV se toma como un elemento de priorización más no de focalización, como se realizó durante las vigencias 2019, 2020 y 2021.

el nivel de pobreza extrema al de vulnerabilidad. De igual manera, y teniendo en cuenta los grupos de protección especial, se reconoce también a los indígenas y a las víctimas de conflicto como población objeto del Programa Para todos los casos la edad de ingreso es de 14 a 28 años en función de la política de juventud del país.

Adicionalmente, para promocionar la permanencia y graduación, el componente entrega un apoyo de sostenimiento para gastos académicos a través del Programa Jóvenes en Acción del DPS. Producto de esta articulación, los estudiantes beneficiarios del Componente de Equidad pueden recibir entre ochocientos mil a un millón de pesos por cada periodo académico cursado para solventar parte de los gastos asociados al proceso educativo. Asimismo, se ha logrado durante la implementación de los programas estandarizar los criterios de aceptación para que cada vez más beneficiarios opten por este apoyo de sostenimiento.

Desde 2018, Generación E a través del componente de Equidad se ha propuesto beneficiar a 320.000 estudiantes en los cuatro años de vigencia del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, los cuales pueden acceder a las IES públicas del país: universidades, instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas e instituciones universitarias; en programas académicos desarrollados en modalidades presencial, distancia tradicional y virtual; promoviendo mayores oportunidades de movilidad social y cierre de brechas con un enfoque de equidad regional. (DNP, 2019)

Para el Ministerio de Educación Nacional es importante que los beneficiarios del Programa finalicen su proceso académico y logren graduarse, con el fin de generar transformaciones sociales tangibles, tanto para los estudiantes como para sus familias. En este

sentido, el Programa promueve que los estudiantes tengan un buen desempeño a través del acompañamiento académico y psicosocial por parte de las IES públicas, con el objetivo de que culmine exitosamente el proceso de formación. Generación E introduce un cambio en el paradigma en la financiación del acceso a la educación en Colombia instaurando la gratuidad en el acceso a la educación superior. La importancia social de este Programa, derivada de su alcance y de su mecanismo de focalización, implica que este aporta de manera significativa al aumento de tasa de cobertura así como a la disminución de tasa de deserción y al aumento de la tasa de tránsito a la educación superior. (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2020)

## **Componente de Excelencia**

El Componente de Excelencia tiene el propósito de financiar el acceso, la permanencia y la graduación de estudiantes con alto mérito académico, y cuyas condiciones de vulnerabilidad, focalizados a través del Sisbén<sup>27</sup>, hace que sea necesario recurrir al financiamiento por parte del Estado que les permitan financiar su ingreso a la educación superior.

A esta apuesta de política educativa le subyace el principio de fomentar el acceso meritocrático a la educación superior, con énfasis en los jóvenes de escasos recursos que además logren puntajes sobresalientes en las Pruebas de Medición de la Calidad Educativa. Como meta, se ha propuesto beneficiar a 16.000 jóvenes que cuenten con los mejores resultados de las pruebas Saber 11, entre 2019 y 2022, contribuyendo a que accedan y permanezcan en la educación superior. Este apoyo se brinda por medio de créditos 100 % condonables, y los beneficiarios pueden escoger una IES pública o privada con acreditación de alta calidad o en la que al menos el 25 % de sus programas académicos

<sup>27</sup> La condición de vulnerabilidad económica se establece mediante el Sisbén para todos aquellos estudiantes que se ubiquen en pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad. Únicamente se exceptúa del requisito del Sisbén, si el joven pertenece a población indígena, por lo que se debe encontrar registrado en la base censal del Ministerio del Interior.

cuenten con acreditación de alta calidad.

Para los estudiantes que deciden ingresar a una IES pública, se financia el 100 % del valor de la matrícula y se entrega un apoyo de sostenimiento. En este componente reconoce a la IES pública un valor de referencia por estudiante que resulte beneficiado por el componente de Excelencia, entendido como un valor per cápita asociado a la prestación del servicio educativo, incluyendo el valor de la matrícula.

Uno de los aspectos relevantes de este componente es una estructura financiera que cubre el valor de la matrícula semestral a los estudiantes que ingresan a IES privadas así: el 25 % lo aporta la institución privada, el Estado el 50 % y el restante 25 % se financia con recursos provenientes de aportes y donaciones de entidades públicas y privadas. Adicionalmente, se entrega un apoyo de sostenimiento para gastos académicos. El monto del apoyo de sostenimiento varía entre uno y tres SMMLV por periodo académico cursado, dependiendo del lugar de residencia del estudiante beneficiario con respecto al sitio en donde adelantará sus estudios de educación superior.

Uno de los énfasis que trazan el accionar de Generación E es la focalización con base en el criterio territorial, lo que contribuye al cierre de brechas regionales y al fomento de una educación superior capaz de superar las barreras geográficas de acceso que tradicionalmente han caracterizado a la oferta en el país. Este es el motivo para que el alcance del componente de Equidad se oriente a las IES públicas, dado que cuentan con oferta en todos los departamentos del país, a través de programas presenciales, a distancia y virtuales. Del mismo modo, en el componente de Excelencia, para fomentar el acceso equitativo de los

territorios, brinda unos cupos preferentes a trece departamentos<sup>28</sup> con bajas tasas de cobertura para que estudiantes con altos resultados en las pruebas Saber 11 en su región, puedan ingresar al Programa. Adicionalmente, Excelencia, incluye dentro de la oferta de instituciones, no solo a aquellas con acreditación de alta calidad, sino las que avanzan en la ruta de la excelencia, ampliando las posibilidades de acceso de los bachilleres de las distintas regiones y la cercanía con sus lugares de procedencia.

En este componente, el enfoque de equidad regional representa un gran avance en términos de la comprensión integral del problema de la inequidad social. Lograr la equidad social tiene unas implicaciones geográficas fuertes que se expresan espacialmente. Dicho de otro modo, así como la sociedad produce espacialidades injustas que detonan segregación regional, el espacio también es fuente de injusticias (Soja, 2012). El acceso inequitativo a la educación superior tiene un elemento explicativo en las diferencias regionales que según el caso terminan por limitar o potenciar las oportunidades de algunos jóvenes en detrimento de otros.

### **Análisis de los resultados del Programa Generación E en el acceso con equidad social**

Para el cuatrienio 2018-2022, el Gobierno nacional se planteó la meta de promover el acceso y la permanencia en la educación superior, a través del Programa Generación E, a 336.000 jóvenes vulnerables: 320.000 en el componente de Equidad y 16.000 en el de Excelencia. Producto de su implementación, desde el primer periodo del año 2019 hasta agosto de 2022, se habrán beneficiado a más de 296.000 jóvenes vulnerables del total de las regiones del país,

<sup>28</sup> Los departamentos son: Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Cesar, Chocó, Guainía, Guaviare, La Guajira, San Andrés y Providencia, Putumayo, Vaupés y Vichada. Para cada uno de ellos, el Programa identifica a través de las pruebas Saber 11 a los diez bachilleres con los mejores puntajes independientemente del corte establecido en la convocatoria regular. Esto ha permitido que en el componente se beneficien estudiantes de todos los departamentos del país.



donde el 54 % son mujeres y el 46 % hombres. El 85 % de los estudiantes ha ingresado al Programa por sus condiciones socioeconómicas determinadas en el Sisbén, el 12 % por su condición de víctimas del conflicto armado y el 3 % por hacer parte de los pueblos indígenas del país. A su vez el 4,4 % pertenece al pueblo NARP<sup>29</sup>. Dado lo anterior, con respecto a la meta del cuatrienio, el componente de Equidad presentaría un avance del 88 % y el componente de Excelencia del 85 %, y a nivel general del Programa del 88 %, acorde con la dinámica de los calendarios académicos de las IES. De esta forma al cierre de 2022, con el desarrollo del segundo semestre, se daría un cumplimiento del 100 % de la meta de los 336.000 estudiantes.

**336.000**  
**estudiantes beneficiados**

100 % de cumplimiento de  
la meta de Generación E

Al observar, la composición de la matrícula en educación superior en el nivel de pregrado desagregada por puntaje de la encuesta Sisbén III se evidencia que para 2018, la participación de los estudiantes con 32 puntos o menos era del 28,29 %, mientras que para el año 2020 este valor aumentó en 0,8 puntos porcentuales al pasar a 29,19 %. En las Instituciones de origen oficial la participación de este grupo de clasificación aumentó en 1.04 puntos porcentuales.

Resalta entonces la capacidad del Programa para involucrar a buena parte de la población minoritaria o con protección especial. Este es un avance importante en un país cuya historia ha estado fuertemente marcada por la segregación social y espacial de la población que a su vez detona desigualdades en el

acceso a los bienes y servicios asociados a mejores condiciones de vida, entre ellos la educación.

En cuanto a su despliegue territorial, Generación E marca un referente histórico en cobertura, permitiendo que buena parte de los jóvenes de los territorios más apartados y del área rural accedan a la educación superior. A esto se suma que, en muchos casos, los beneficiarios corresponden a la primera generación dentro de sus entornos familiares que logra ingresar a la educación superior.

Durante el segundo semestre de 2018, el Programa Generación E estructuró la primera convocatoria cuyos beneficiarios realizaron su primer periodo académico en el primer semestre de 2019. Este primer grupo de jóvenes estuvo compuesto por 78.809 estudiantes de los cuales 3.667 fueron cobijados por el componente de Excelencia y 75.142 en el de Equidad. En total, durante tres años de operación, el Programa Generación E ha beneficiado a 276.954 jóvenes de los cuales 95 % hacen parte del componente de Equidad y 5 % del de Excelencia. Al cierre del cuatrienio, el Programa habrá cubierto alrededor de 45 % de la matrícula de pregrado de las IES públicas del país, convirtiéndose en una importante apuesta en gratuidad y en incrementar las oportunidades de acceso a la educación superior. Con respecto al avance para el año 2022, el componente de Equidad habrá aprobado 45.000 nuevos estudiantes a corte de agosto, de esta manera se llegará a 282.474, y se espera cerrar la vigencia con la vinculación del total estimado en 320.000 estudiantes. Por su parte, el componente de Excelencia con el cierre de la primera convocatoria para el periodo 2022, habrá adjudicado beneficios a 13.665 estudiantes a cierre de agosto, y con el desarrollo de la convocatoria 2022-2 se avanzará en la meta estimada para el cierre de la vigencia en 16.000 estudiantes.

29 Comprende a Negros, Afros, Raizales y Palenqueros.

**Tabla 3.** Número total de estudiantes beneficiarios por año (información con corte a abril de 2022 y proyecciones a agosto y diciembre 2022)

Beneficiarios Generación E	2019	2020	2021	Acumulado a 2021	Avance acumulado a 2022 (abril)	Acumulado proyectado agosto 2022	Acumulado proyectado a 2022
No. de beneficiarios Excelencia	3.667	3.667	3.667	3.667	3.667	3.667	3.667
No. de beneficiarios Equidad	75.142	80.002	82.330	237.474	263.382	282.474	320.000
<b>Total</b>	<b>78.809</b>	<b>84.246</b>	<b>86.384</b>	<b>249.439</b>	<b>276.954</b>	<b>296.129</b>	<b>336.000</b>

Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2022)

A continuación, se analizan los resultados del Programa a la luz de tres hitos: territorial, poblacional y de articulación interinstitucional.

### Hito territorial

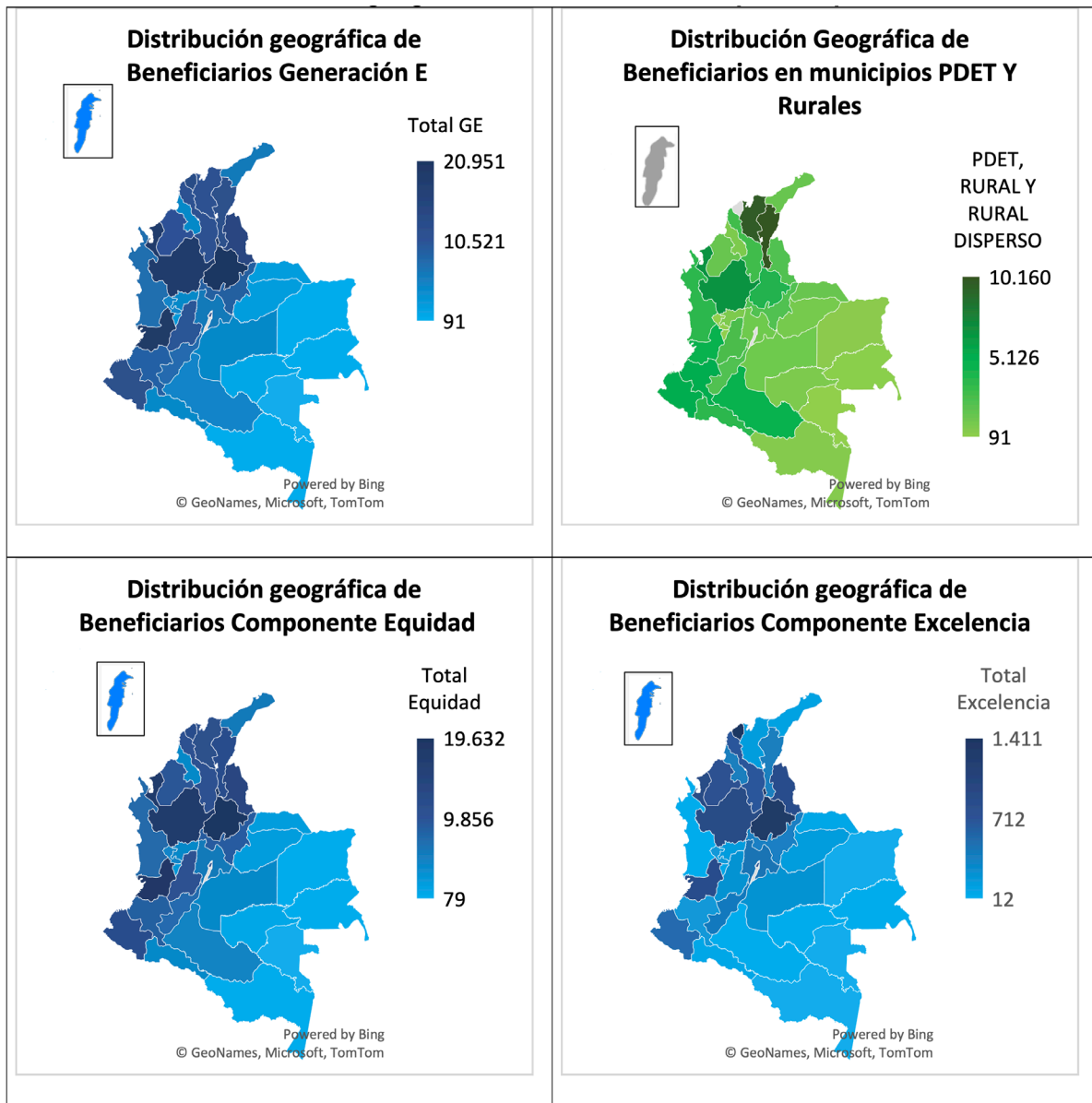
La cobertura territorial de Generación E puede categorizarse como “amplia” y “equitativa”. Aunque los departamentos más poblados como Santander, Antioquía, Valle del Cauca y, en particular, la ciudad de Bogotá, reflejan mayores tasas de cobertura en educación superior y presentan la mayor cantidad de beneficiarios, las zonas como la Amazonía y Orinoquía también tienen una participación importante que da cuenta de los alcances del Programa en esta materia. Este aspecto se gestó al momento de diseño del Programa y posteriormente en su implementación.

Las desventajas regionales constituyen uno de los principales detonantes de la inequidad social de oportunidades de las personas. Atender esta situación implica avanzar significativamente en la atención diferenciada de la población; recomendación que ha sido ampliamente señalada por or-

ganismos nacionales e internacionales en sus informes sobre fomento de mayores oportunidades en la educación superior (Banco Mundial, 2003) (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE y Banco Mundial, 2012) (UNESCO - IESALC, 2020).

En términos de la promoción del acceso y permanencia en la Educación Superior, a través de Generación E, jóvenes en condición de vulnerabilidad provenientes del 100 % de municipios de los 32 departamentos del país han accedido por primera vez a la educación superior, con lo cual se ha contribuido al cierre de brechas<sup>30</sup>. Para agosto de 2022, el Programa habrá beneficiado a más de 59.000 estudiantes provenientes de municipios priorizados para el desarrollo de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). De igual forma, se estima que más de 96.000 estudiantes, beneficiarios de los componentes de Equidad y Excelencia del Programa de Generación E, provendrán de 725 municipios catalogados como áreas rurales, rurales dispersas o municipios PDET.

30 Comprenden a los 1.102 municipios (100 %) y 11 de las 18 áreas no municipalizadas según el DANE



**Figura 5.** Distribución geográfica de los beneficiarios por componentes, 2022

Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2022)

La estimación de la distribución geográfica se realizó a partir del departamento de origen de cada uno de los beneficiarios. Para el caso del componente de Equidad se toma el departamento de nacimiento y para Excelencia el departamento en donde se ubicaba la institución educativa de la cual se graduó como bachiller. En general, la cobertura de ambos com-

ponentes abarca la totalidad de departamentos y la población que proviene de municipios rurales.

#### **Hito poblacional**

A lo largo de las convocatorias realizadas por el Programa, la composición demográfica de la población beneficiada se ha mantenido estable. Sin embargo,

llaman la atención varios elementos. En materia de sexo, el componente de Equidad registra una tendencia alineada con la del grueso de los estudiantes de educación superior en Colombia, esto es, un 54 % de mujeres y un 46 % de hombres. En contraposición, el de Excelencia tiene una marcada predominancia de población masculina con un 58 % de hombres, mientras que la femenina alcanza el 42 %.

Esta brecha puede explicarse por las barreras que enfrentan las mujeres para tener un proceso educativo exitoso durante la educación básica y media en virtud de los roles de género y la feminización de la pobreza, hecho que les dificulta alcanzar el más alto nivel de rendimiento en la prueba de acceso a la educación superior. Asimismo, la tendencia muestra que los mayores puntajes en las pruebas Saber 11 son obtenidos por hombres, lo cual redundará en su selección predominante, ya que el proceso de identificación de potenciales beneficiarios del componente de Excelencia ubica a aquellos bachilleres con los percentiles más altos.

En cuanto a la distribución etaria, es de aclarar que la población objetivo del Programa se ubica en el rango de los 14 a 28 años en concordancia con la ley de juventud del país. Específicamente para el componente de Equidad es un requisito de ingreso para la selección de los beneficiarios que se encuentren en dicho rango de edad<sup>31</sup>. En el caso del componente de Excelencia, la edad propiamente no es un requisito para ser beneficiario, no obstante, si lo es que sea un joven bachiller graduado de la vigencia inmediatamente anterior al año de la convocatoria, lo que presume que la totalidad de aspirantes se ubique en

el rango entre 14 y 28 años, es decir, población catalogada para el país como “joven”.

En el componente de Equidad, frente a la edad promedio de los estudiantes, el 49% de los ellos se encuentra dentro de la edad prevista para el nivel educativo de pregrado entre los 16 y los 21 años, mientras que el 36 % tiene entre los 21 y 25 años y, finalmente, el 15 % supera los 25 años<sup>32</sup>. Es importante señalar que, si bien se cuenta con 35 estudiantes de menos de 16 años, su participación no es significativa ya que suma un 0,02 %. En el componente de Excelencia, el 97 % de los estudiantes se encuentra entre los 16 y los 20 años y solo el 3 % tiene de 21 a 25 años.

Este fenómeno es consecuente con el hecho que la población objetivo se centra en los estudiantes con resultados más destacados en pruebas estandarizadas, cuyas trayectorias académicas usualmente no están afectadas por la repitencia, la deserción ni choques externos. Adicionalmente, debido a la diferencia entre los criterios de aceptación de ambos componentes, el de Equidad permite el ingreso de bachilleres graduados en vigencias anteriores con respecto al periodo de la convocatoria, lo que difiere con el de Excelencia que lo acota a bachilleres graduados de la vigencia inmediatamente anterior al periodo de la convocatoria.

Un elemento importante de Generación E es su justificación como herramienta para la superación de la desigualdad en el acceso a la educación superior, la cual usualmente está mediada por dimensiones como el nivel de ingresos, la etnia, los impactos del conflicto armado y la región de origen. Las cifras en estas dimensiones se presentan a continuación.

31 Para la convocatoria del primer año de implementación del componente de Equidad no se tuvo en cuenta como un elemento de selección de los beneficiarios la edad. A partir de 2020 se acotó a las personas entre los 14 a 28 años en función de la ley de juventud.

32 En el componente de Equidad los beneficiarios que se encuentran por encima de los 28 años corresponden en su totalidad a los estudiantes vinculados en el año 2019 y en una menor proporción a los estudiantes del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina que ingresaron al Programa en el marco del Decreto 1472 de noviembre de 2020 que permitió la flexibilización de los requisitos de ingreso al Programa ya que se tuvo en cuenta la excepción como línea de acción para el manejo de la situación de desastre amparados en el artículo. 4, parágrafo 1, numeral 6: “Reactivación económica y social de la zona acorde con las líneas que el Departamento Nacional de Planeación y demás entidades pertinentes establezcan”.

La composición étnica de la población cobijada por el Programa evidencia una participación relevante de bachilleres con algún origen étnico; en el componente de Equidad estos estudiantes representan el 7,1 % del total y en el de Excelencia alcanzan el 3,6 %. La población del pueblo NARP, capturada bajo las categorías de autorreconocimiento a través de los formularios de inscripción y el SNIES, son las más representadas con el 4,5 % y el 1,3 %, respectivamente. Es importante resaltar que la población indígena que alcanza el 4,4 % de la población total del país, se encuentra representada entre los beneficiarios del Programa con un 2,64 % en el componente de Equidad y un 2,33 % en el de Excelencia.

Los jóvenes que ingresaron al Programa por su condición de vulnerabilidad reconocida a través de la medición del Sisbén suman durante el cuatrienio una proporción superior al 80 %. Les siguen las víctimas y en menor medida los indígenas.

Por otra parte, un elemento a destacar del Programa es la importante participación de víctimas del conflicto armado. Si bien a nivel nacional el porcentaje de esta población es cercana al 14 % (UARIV, 2021) (DANE, 2019), estudiantes de esta categoría beneficiados por el Programa alcanzan el 29 % del componente de Equidad y el 6 % del de Excelencia.

Las víctimas por condición son aquellos estudiantes que se encuentran en el Registro Único de Víctimas (RUV) pero que no necesariamente fueron priorizados para ingresar al Programa por ese hecho. Por otra parte, las víctimas por criterio de entrada si hace referencia al total de beneficiarios que ingresaron por su condición de víctimas al Programa, que, para el caso, solo aplica al componente de Equidad

hasta la convocatoria de la vigencia 2021, dado que a partir de 2022 de cara a la implementación de la política de gratuidad en la matrícula de las IES públicas, este criterio se armoniza a lo establecido en la Ley 2155 de 2021 y el Decreto 1667 de 2021 que da continuidad al ingreso a la educación superior a la población víctima en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica.

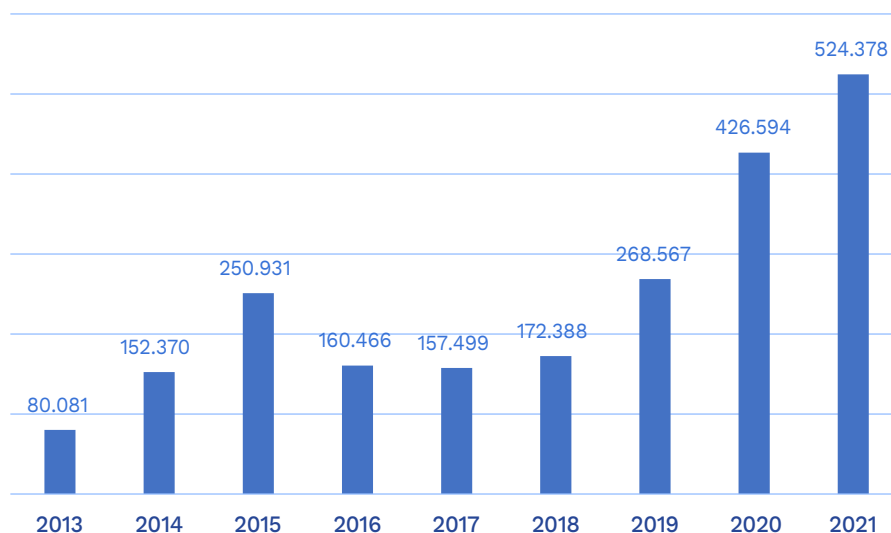
### **Hito de articulación interinstitucional**

Como es de esperarse, las entidades aliadas naturales del Programa Generación E se encuentran constituidas en su mayoría por las IES públicas del país y una buena parte de las IES privadas. Estas últimas hacen parte debido a los parámetros establecidos para el componente de Excelencia. No obstante, la alianza lograda desde el inicio de Generación E con el Programa Jóvenes en Acción del DPS, marca un referente importante para el país en materia de lograr sinergias entre programas sociales para potencializar sus efectos y fomentar el acceso, la permanencia y la graduación de miles de jóvenes vulnerables del país.

Al momento de la estructuración e implementación del Programa Generación E, en especial su componente Equidad, se consideró retomar la experiencia de Jóvenes en Acción y la del Ministerio de Educación en el desarrollo de los mecanismos para el financiamiento de la demanda por educación superior. Es así como, Jóvenes en Acción, desde la génesis de Generación E ha sido un referente tanto conceptual como operativo. Esta sinergia ha permitido una intervención integral que aborda las limitantes económicas a las que se enfrentan los estudiantes vulnerables del país para costear el valor de la matrícula, los gastos académicos y de sostenimiento asociados al proceso

formativo. Adicionalmente, entre los dos programas se llevan a cabo acciones transversales los temas de bienestar y permanencia. En la figura 6 se evidencia

el crecimiento del Programa Jóvenes en Acción desde su implementación en el año 2013 hasta 2021.



**Figura 6.** Inscritos en el Programa Jóvenes en Acción de 2013 - 2021

Fuente: Departamento Administrativo de la Prosperidad Social (2021)

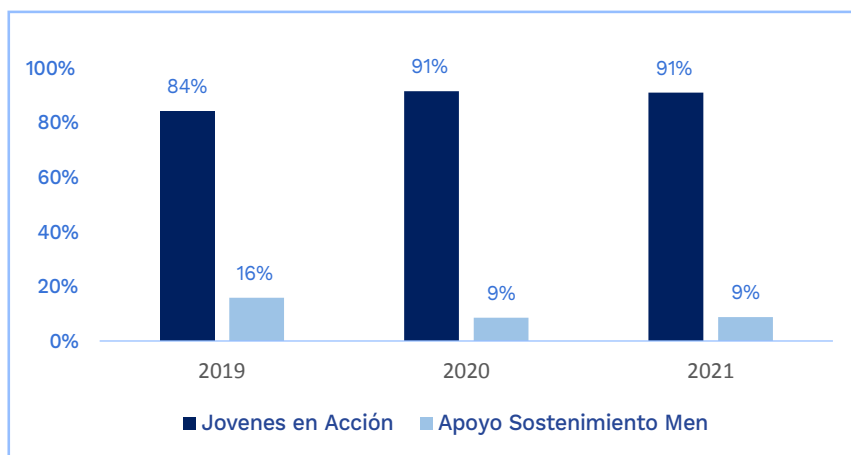
Los recursos que entrega el Programa Jóvenes Acción para atender a los estudiantes vinculados a IES públicas se transfieren en dos momentos durante cada semestre académico. Un primer monto por valor de \$400.000 COP se entrega una vez el estudiante se matricula y un segundo monto por el mismo valor al concluir el periodo académico. Adicionalmente, se reconoce la excelencia académica entregando \$200.000 COP adicionales a aquellos estudiantes que al finalizar el periodo académico obtienen un promedio igual o superior a 4,0. La condición para permanecer en el Programa por parte de los estudiantes radica principalmente en su desempeño académico, lo cual genera un efecto directo en la permanencia en el sistema de educación superior en general y, en particular, en el Programa Generación E para aquellos

estudiantes beneficiarios de ambas intervenciones.

Es de resaltar que los estudiantes vinculados al componente de Equidad que no son beneficiarios de Jóvenes en Acción reciben el apoyo de sostenimiento por parte del Programa Generación E.

Con respecto a la distribución por apoyo de sostenimiento que reciben los estudiantes beneficiarios de Equidad, se observa un incremento progresivo durante la ejecución del Programa Generación E. Este cambio se debe a la armonización de los reglamentos operativos tanto del componente de Equidad como del Programa Jóvenes en Acción, en función de lograr un mayor número de estudiantes beneficiarios del apoyo de sostenimiento.





**Figura 7.** Porcentaje de Jóvenes en Acción participantes en el Programa Generación E, 2019 a 2021

Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2021)

En cuanto a la tipología de las IES que reciben a los estudiantes del Programa Generación E esta se restringe según las características que definen cada uno de sus componentes. Por lo tanto, el de Equidad se concentra en IES públicas, que en su mayoría son universidades, seguidas de instituciones universitarias y, por último, de Instituciones tecnológicas e instituciones técnicas profesionales. De estas, el 34 % de las instituciones cuenta con acreditación institucional de alta calidad y el 66 % restante no la tienen. La matrícula cubierta por el Programa se concentra principalmente en el nivel universitario (74 %), seguido del nivel tecnológico (19 %) y del técnico profesional (7 %). En cuanto a la metodología, la presencialidad concentra el mayor porcentaje con el 75 %, mientras que la distancia tradicional desciende al 15,9 % y, por último, se encuentra la virtualidad con un 8,3 %.

Por su parte, el componente de Excelencia ha beneficiado a estudiantes que han ingresado a 78 instituciones de 92 que se encuentran acreditadas en alta calidad o con al menos el 25 % de sus programas acreditados; lo anterior debido a la selección voluntaria que realizan los estudiantes de las instituciones. En el primer año de operación, en 2019, la participación de los beneficiarios se distribuyó entre un 60 %

en instituciones privadas y un 40 % de instituciones públicas. Esta distribución porcentual se logró a partir de la estructuración financiera del componente que facilitó el aporte de fuentes privadas a las ya establecidas de origen público. Como referente de contraste, en el Programa Ser Pilo Paga, los estudiantes ingresaron a un 80 % de IES privadas y un 20 % públicas. No obstante, debido al impacto de la pandemia en los años 2020 y 2021 y a la implementación de la política de gratuidad a partir de 2022, la distribución de estudiantes fue del 80 % y 20 %, entre instituciones privadas y públicas, respectivamente.

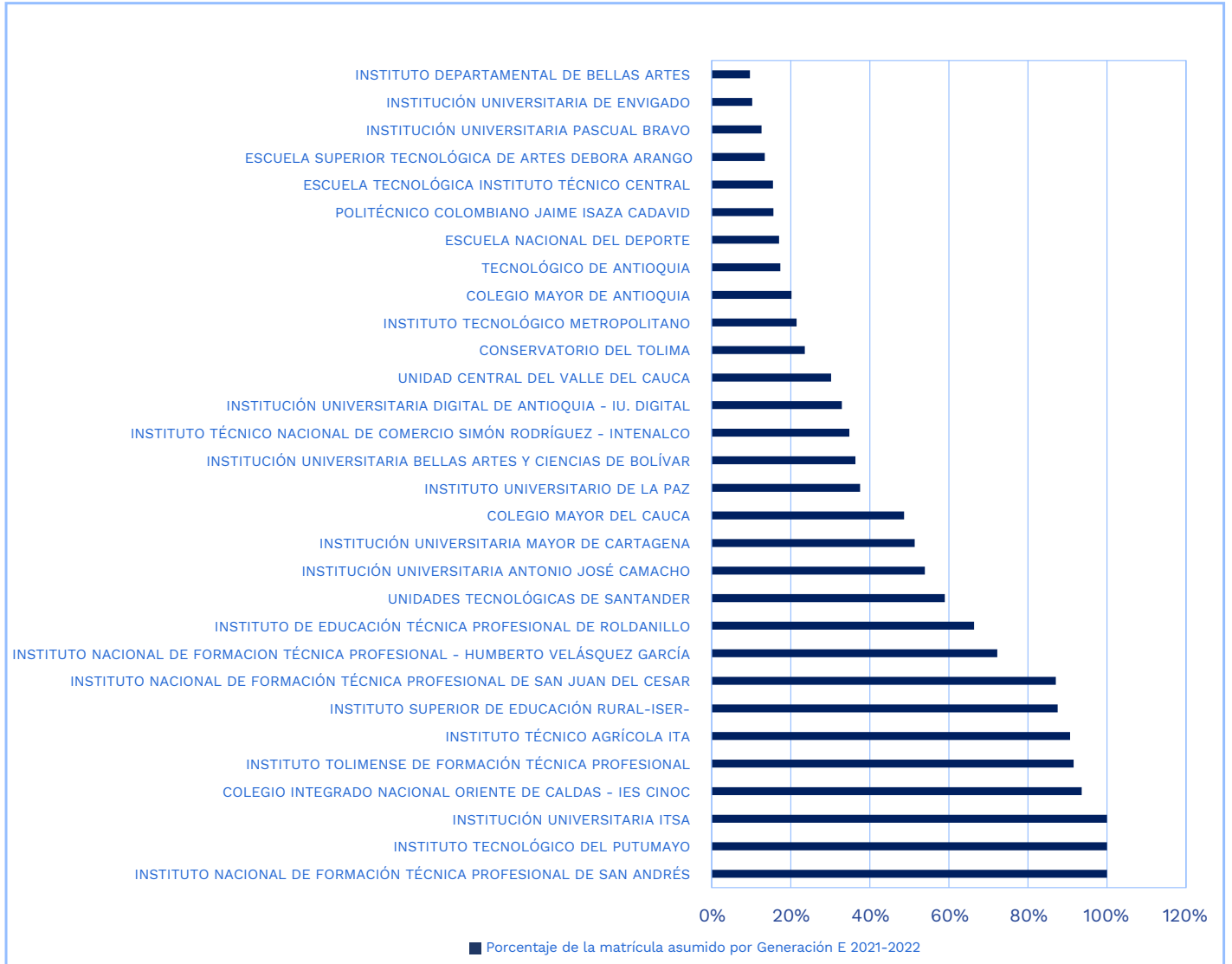
En todas las convocatorias el 88 % de las instituciones que ha recibido estudiantes son universidades y 8 % Instituciones universitarias. Finalmente, cabe destacar que, de los cerca de 12 mil estudiantes beneficiados por el componente de Excelencia, la mayoría cursa Programas universitarios.

El impacto del Programa en el total de la matrícula de IES públicas es otro referente para resaltar: en términos globales para el periodo 2021-2, el componente de Equidad asume el 30 % del total de estudiantes matriculados de las 62 IES públicas del país, tendencia que se espera llegue al cerca del 45 % una



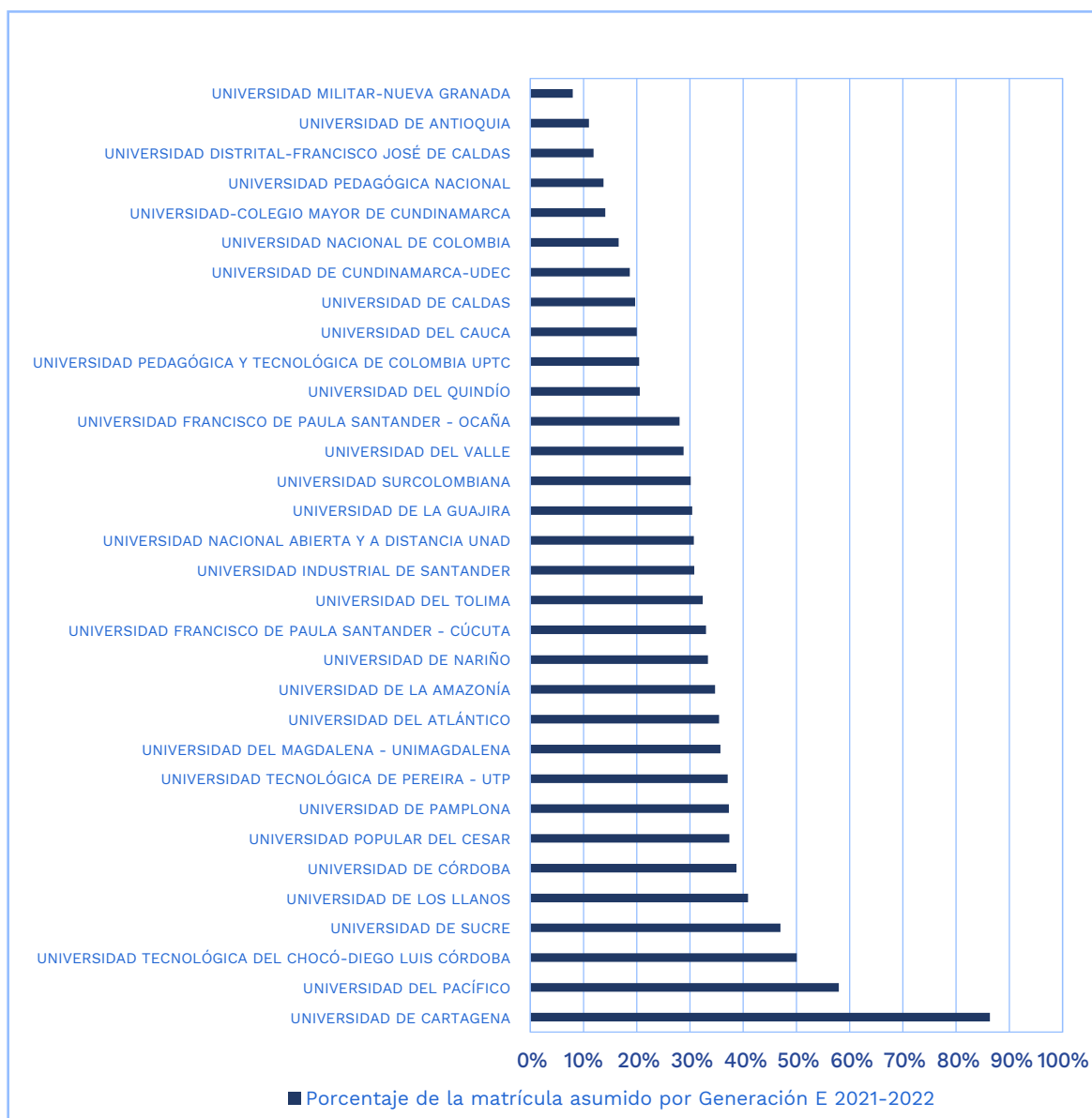
vez se logre la meta de estudiantes beneficiarios. Es de resaltar que a la fecha de elaboración de esta nota técnica, en 16 IES la participación del Programa su-

pera el 50 % y en tres IES prácticamente asume la totalidad del financiamiento de sus estudiantes.



**Figura 8.** Porcentaje de matrícula asumido por Generación E en ITTU

Fuente : Ministerio de Educación Nacional (2021)



**Figura 9.** Porcentaje de matrícula asumido por Generación E en universidades

Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2021)

### **Hito de financiamiento Generación E**

Desde la concepción del Programa Generación E en 2018 era claro que para su operación, el Gobierno nacional debía contar con los recursos para cumplir el compromiso contraído con cada uno de los beneficiarios, lo cual implicaba no solo la financiación entre los años 2019-2022, de acuerdo con los recursos dispuestos para el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, sino también la garantía de recursos para cubrir la cohorte, es decir, los semestres académicos

a partir del año 2023 hasta finalizar los estudios, de acuerdo con la duración de los programas académicos.

En este sentido para el financiamiento de los componentes del Programa, desde el Presupuesto General de la Nación se han realizado las asignaciones presupuestales para las vigencias 2019 y 2022 por valor de 2,4 billones que corresponden al financiamiento con los recursos del Plan Nacional del Desarrollo 2018-2022. Asimismo, se tienen aprobadas vigencias fu-

turas para cubrir las cohortes completas hasta 2027.

En resumen, sumando el aporte de 2 billones por parte del Programa Jóvenes en Acción por concepto de apoyo al sostenimiento, para el final del cuatrie-

nio se habrán invertido \$7,6 billones para el acceso a educación superior de 336 mil estudiantes beneficiarios del Programa, 320 mil en el componente de equidad y 16 mil en el componente de excelencia.

**Tabla 4.** Recursos apropiados del Presupuesto General de la Nación para el Programa Generación E

Componente	Excelencia	Equidad	Total
2019	\$ 60.775	\$ 145.000	\$ 205.774
2020	\$ 187.679	\$ 227.724	\$ 415.403
2021	\$ 259.445	\$ 464.492	\$ 723.938
2022	\$ 369.378	\$ 673.171	\$ 1.042.549
2023	\$ 384.919	\$ 750.318	\$ 1.135.237
2024	\$ 323.881	\$ 623.529	\$ 947.410
2025	\$ 216.279	\$ 470.914	\$ 687.193
2026	\$ 113.103	\$ 274.655	\$ 387.758
2027	\$ -	\$ 57.306	\$ 57.306
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 1.915.458</b>	<b>\$ 3.687.110</b>	<b>\$ 5.602.568</b>

Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2022)

Estos recursos están destinados para el componente de Equidad con el fin de brindar la garantía de gratuidad en el acceso y permanencia en educación superior a 320.000 jóvenes, a través de subsidios para cubrir hasta el 100 % del valor de la matrícula que las IES públicas cobran a los estudiantes en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica. Adicionalmente, como una medida para promover la permanencia y graduación se otorga un apoyo al joven para cubrir gastos académicos y generales que se requieran por el tiempo que dure el Programa académico seleccionado. El apoyo de sostenimiento es otorgado con recursos del Programa Jóvenes en Acción y, para aquellos estudiantes que no cumplan los requisitos establecidos por ese programa, el Ministerio de Educación Nacional lo cubre. No obstante, como se indicó previamente, la armonización de los

reglamentos operativos de Generación E – Equidad y de Jóvenes en Acción ha permitido cumplir con los propósitos planteados.

**\$5.602.588**  
billones

Recursos apropiados del presupuesto General de la Nación para el Programa Generación E

**\$2 billones del Programa Jóvenes en Acción para apoyo al sostenimiento**

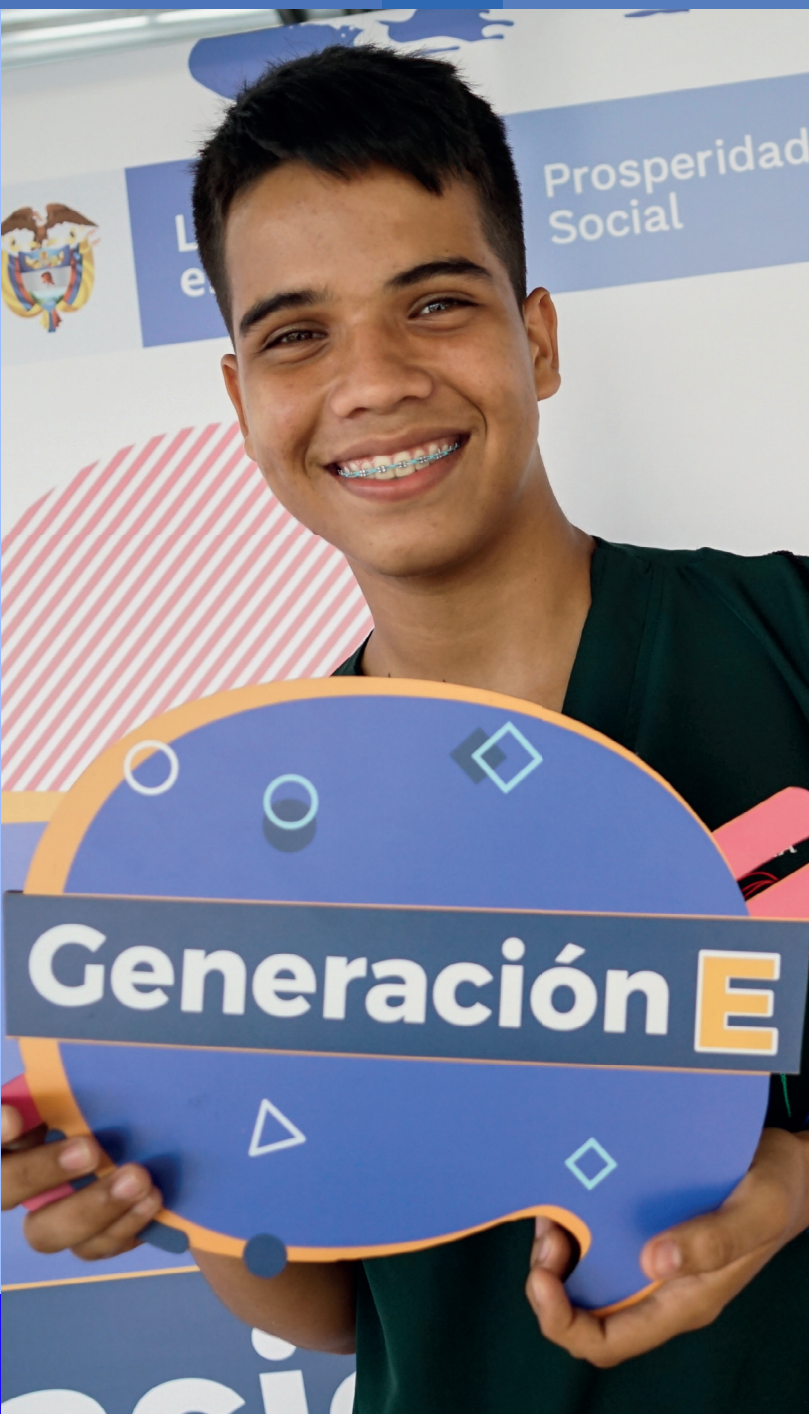
Por otro lado, el componente de Excelencia reconoce el mérito de los jóvenes de escasos recursos econó-

micos con los mejores resultados académicos, brindándoles financiamiento del valor de la matrícula a través de créditos 100 % condonables para realizar estudios completos en una institución pública o privada con acreditación de alta calidad o con mínimo el 25 % de su oferta académica acreditada. Para los estudiantes que deciden ingresar a una IES pública, se financia el 100 % del valor de la matrícula y se entrega un apoyo de sostenimiento a través del Fondo.

Los estudiantes que ingresan a una IES privada, el costo del valor de la matrícula es financiado de la siguiente manera: el 25 % del valor de la matrícula semestral lo aporta la institución; el Estado, a través del Fondo cubre el 50 % y el 25 % restante se puede financiar con recursos provenientes de aportes o donaciones de entidades públicas y privadas, como se mencionó anteriormente. Adicionalmente se entrega un apoyo de sostenimiento para gastos académicos.

Para garantizar la sostenibilidad de Generación E y cumplir con los compromisos de financiamiento de los estudiantes beneficiarios, el Consejo Nacional de Política Económica y Social declaró la importancia estratégica al proyecto de inversión **“Apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia”**, liderado por el Ministerio de Educación Nacional a través del documentos CONPES 4013 de 2020 (DNP, 2020) y CONPES 4055 DE 2021. El CONPES aprobado en 2020, beneficia a los estudiantes de las cohortes 2019 y 2020 con la financiación de matrícula y apoyo para gastos de sostenimiento con recursos que ascienden a 1,9 billones de pesos y su ejecución se inició desde el año 2021 y se extenderá hasta el año 2025.

Ahora bien, para el caso de las cohortes 2021 y 2022 del Programa Generación E, el Ministerio de Educación Nacional realizó el trámite que permitió la aprobación del CONPES 4055 de 2021, por un valor de 2,8 billones de pesos, garantizando los recursos de matrícula y apoyo para gastos de sostenimiento a partir del año 2022 hasta el año 2027.



En consideración con lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional obtuvo la aprobación de vigencias futuras hasta el año 2027 para asegurar los recursos que permitan atender las cohortes de todos los estudiantes que ingresaron durante el cuatrienio 2018-2022, garantizando la sostenibilidad financiera a largo plazo del Programa, de tal forma que los estudiantes beneficiarios puedan permanecer y graduarse sin el que factor económico correspondiente al pago de la matrícula incida como una causal para la deserción.

Con base en los resultados expuestos, se puede afirmar que Generación E es un fuerte mecanismo para el fomento del acceso de bachilleres a la educación superior por su enfoque de atención a población vulnerable, desagregando un amplio conjunto de características que inciden en la vulnerabilidad de los jóvenes colombianos. Este es un hito clave en la historia de las políticas públicas que atienden este tipo de población al incluir un abordaje de las variables que inciden en el fenómeno del acceso y permanencia en la educación superior. Por consiguiente, el Programa se constituye en una punta de lanza que contribuirá en el corto y mediano plazo a la movilidad social de jóvenes de escasos recursos y afectados por condiciones de vulnerabilidad.

### **Estrategias para el fomento de trayectorias completas como eje transversal del Programa**

La apuesta por la equidad y la transformación social que emana de Generación E conlleva de manera directa la promoción a la permanencia y graduación efectiva de los estudiantes como un elemento medular para garantizar el logro de trayectorias completas para estos jóvenes. Si bien la apuesta por el cierre de brechas en materia de acceso, permanencia y graduación de la población en educación superior, así como las acciones para propender por trayectorias

educativas completas, han sido un elemento fundamental en las distintas estrategias que el Ministerio de Educación Nacional ha desarrollado desde el 2005, Generación E logra un hito al integrar su portafolio de acciones en torno a la generación de trayectorias completas de los estudiantes del sistema.

En líneas generales, la garantía de la permanencia en la educación superior ha surtido cuatro etapas, cuyas acciones se materializan actualmente de forma orgánica en la atención a los beneficiarios. La primera etapa se configura con la implementación de un sistema censal de seguimiento por cohorte a estudiantes que ingresan a la educación superior. Este sistema se denomina “Sistema para la Prevención de la Deserción en Educación Superior”, SPADIES (que operó de 2006 a 2010). El SPADIES es único en la región y su riqueza y solidez estadística permiten realizar un seguimiento uno a uno a los estudiantes que ingresan a la educación superior, lo cual funciona como una herramienta para conocer las dimensiones del fenómeno y sus variables determinantes. De este modo, la puesta en marcha del SPADIES posicionó “la cultura de la información” como eje central de la gestión y la atención del problema en las IES.

Esta información se complementa con la generada por las IES a través de sistemas de información robustos, consolidando una plataforma de seguimiento a los estudiantes y de detección de alertas tempranas, que se traduce en líneas de acción para la atención integral de los beneficiarios. Con mayor frecuencia, estas acciones abarcan componentes académicos, sociales, económicos y culturales, y se centran no solo en nivel de los estudiantes, sino también en reconocer las características de una población diversa como la colombiana, y desde allí ajustar sus mecanismos de admisión y acceso a los ambientes de aprendizaje, lineamientos pedagógicos, y esquemas de evaluación, entre otros.

La segunda etapa, entre 2010 y 2014, se enfocó en la



aplicación de estrategias de apoyo y acompañamiento al fortalecimiento institucional de los Programas de permanencia de las IES. Bajo esquemas de asesoría y acompañamiento a las instituciones, se avanzó en la identificación y puesta en marcha de las prácticas y sincronías institucionales requeridas para un tratamiento integral del fenómeno. Estos procesos revelaron la necesidad de un abordaje transversal a las áreas de admisiones, promoción institucional, vicerrectorías y direcciones académicas, áreas de bienestar y oficinas de planeación, entre otras, en un tránsito hacia una visión integral para favorecer la permanencia estudiantil.

Una tercera etapa consistió en la definición de un modelo de gestión para la permanencia y graduación en las IES del país. Esta etapa se basó en la identificación de los elementos comunes en las buenas prácticas institucionales; en la articulación de las acciones de permanencia y graduación efectiva con el Sistema de Aseguramiento de la Calidad; y en la evaluación de las condiciones de los Programas y de los elementos transversales identificados desde la política pública, en interacción con otras entidades y en consideración a las dinámicas y el contexto territorial y poblacional de cada IES.

En este contexto, con la puesta en marcha del Decreto 1330 de 2019<sup>33</sup>, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, que actualiza las disposiciones del Decreto 1295 de 2010, el país entra en la cuarta etapa caracterizada por políticas de bienestar planteadas para garantizar la permanencia y la graduación de los estudiantes que a su vez fortalecen su papel protagónico en la calidad de la educación superior. Entra en

vigor la condición institucional de que todas las IES deben presentar y sustentar con evidencias sus propuestas educativas para ofertar programas académicos orientados a resultados de aprendizaje efectivos y pertinentes. Asimismo, esta transformación invita a las IES a considerar no solo las condiciones de vulnerabilidad económica y académica de los jóvenes, sino que amplía el concepto a una diversidad de condiciones, culturales, sociales y económicas, a partir de las cuales se deben plantear mecanismos diferenciados de atención que redunden en la permanencia y la graduación efectiva de los estudiantes.

De este modo, Generación E logra un hito en la historia de las políticas de educación superior en el país, a saber: la integración de las acciones existentes, desarrolladas a lo largo de las cuatro etapas, en un esquema integral de atención a los beneficiarios. Un avance ampliamente significativo en relación con otras estrategias previas y actuales de financiación a la demanda en el país, que trasciende de la preocupación por el acceso, a un enfoque que atiende a los jóvenes en todo su tránsito por el sistema de educación superior, motivando el acceso efectivo desde la educación básica y media, hasta lograr su graduación efectiva<sup>34</sup>.

Generación E concibe, desde una visión integral, el logro de las trayectorias completas de los jóvenes, lo cual convoca el esfuerzo, la sincronía y la movilización de múltiples actores del sector educativo. Bajo este esquema resaltan las acciones que desarrolladas por el Programa para contribuir al logro de trayectorias educativas completas.

33 La puesta en marcha de Generación E encuentra en el nuevo sistema de aseguramiento de la calidad una oportunidad para apalancar esfuerzos entre el Ministerio de Educación Nacional, las IES y otros aliados, promoviendo mecanismos y estrategias que contribuyan a mitigar factores de deserción asociados a aspectos académicos y favorezcan el desarrollo de resultados de aprendizaje con principios de formación integral, interdisciplinariedad y flexibilidad curricular. Asimismo, plantea, entre otros, la necesidad de fortalecer los mecanismos de selección y evaluación de estudiantes donde las IES deben fortalecer y aplicar sus políticas para el mejoramiento continuo del bienestar, la permanencia y la graduación.

34 Esta recomendación había sido señalada por los informes de la OCDE (2012) y forma parte de una de las principales puntas de lanza de la Agenda 2030 en su cometido de lograr mayores oportunidades para las personas.

## **Trabajo conjunto con instituciones de educación media, las IES y las secretarías de educación**

El avance en materia de mayores oportunidades para los jóvenes vulnerables no es una labor exclusiva de la educación superior; la atención del acceso efectivo a este nivel educativo requiere de acciones de acompañamiento desde la primera infancia y la educación básica que se refuerzan en la educación media por su carácter preparatorio para el ingreso a la educación superior, al mercado de trabajo y su tránsito a la vida adulta. En esta tarea confluyen diversos actores: desde el Gobierno nacional, las gobernaciones, las alcaldías y los establecimientos educativos, hasta un amplio número de aliados que han acompañado a las instituciones educativas en el fortalecimiento de sus diseños curriculares de cara a generar en los jóvenes, las herramientas necesarias para la toma de decisiones que redunden en trayectorias educativas completas que aportan a sus proyectos ocupacionales y de vida.

En este entendido, Generación E es un eslabón de la política educativa que brinda mayores oportunidades a los egresados de la educación media. Precisamente, en este nivel, el Ministerio de Educación Nacional se ha preocupado por fortalecer desde una perspectiva de atención integral; brindando alternativas para que los jóvenes exploren y descubran sus intereses y talentos; acompañando las decisiones sobre su futuro; y facilitando su empoderamiento para que se desenvuelvan plenamente en todos los escenarios posmedia que favorecen trayectorias exitosas. En consecuencia, cuando los estudiantes terminan educación media encuentran en Generación E una oportunidad para continuar avanzando en la realización de sus proyectos de vida, de modo que el Programa se constituye así en una estrategia articulada que acompaña a los jóvenes en todos los momentos de su desarrollo integral.

Cabe destacar dos estrategias importantes que se alinean con el Programa, a saber: los antecedentes de articulación entre la educación media y la superior y el fortalecimiento de las acciones de orientación socio ocupacional. Esta articulación ha sido un proceso que ha permitido establecer vínculos entre los establecimientos educativos y las IES, favoreciendo el mejoramiento de la calidad y la pertinencia de la oferta de las instituciones educativas, así como la apertura de opciones de continuidad educativa a los estudiantes en los distintos Programas que conforman la educación superior.

Vale la pena resaltar que, para contribuir a la orientación de los jóvenes y la toma de decisiones, a partir del año 2020 el Ministerio de Educación Nacional fortaleció las herramientas dispuestas al sector por medio de la plataforma “Proyecta-T”, un espacio virtual que evoluciona y está diseñado para que los jóvenes encuentren respuestas, datos y un panorama claro sobre las múltiples oportunidades presentes al momento de culminar su educación media. Esta herramienta promueve en ellos la libertad de elección consciente e informada (Colombia Aprende, 2021). Aunado a lo anterior, se llevaron a cabo un conjunto de acciones para fortalecer las competencias de los jóvenes más vulnerables de grados 9°, 10° y 11°, a través del proceso de renovación del sentido de la educación media, orientadas a la diversificación curricular y la consolidación de ecosistemas de innovación para este nivel educativo movilizados por alianzas entre autoridades locales, instituciones educativas, IES y sector productivo.

En este contexto, el fortalecimiento de las acciones de orientación socio ocupacional y la búsqueda activa de los jóvenes fueron tareas asumidas por Generación E a través de espacios de conexión, ferias y talleres, con el objetivo de motivar a los jóvenes de las distintas regiones del país a identificar sus talentos y contemplar como una opción de vida el acceso a la educación superior. La orientación, como estra-



tegia articulada entre las entidades territoriales certificadas y las IES, incluye presentarles la oferta de Programas de las IES así como las oportunidades de financiamiento del Gobierno nacional. para favorecer la toma de decisiones informadas.

## **Bienestar y permanencia de los estudiantes**

Como Programa de acceso, permanencia y graduación, Generación E incorporó en sus dos componentes una estrategia de bienestar y permanencia para contribuir a la concreción de trayectorias educativas completas, facilitar el desarrollo integral de los estudiantes y empoderarlos para que se reconozcan como parte de una generación líder y corresponsable de la transformación de sus entornos y de sus territorios. En este sentido, en alianza entre los sectores público y privado se desarrolló un portafolio de bienes y servicios que les permite a los estudiantes fortalecer sus competencias, permanecer en la educación superior y acceder a diversas opciones culturales y de esparcimiento, a través de mentorías, beneficios con aliados y espacios de conexión, entre otros.

Las mentorías están en la agenda de la política educativa de permanencia y graduación oportuna de la educación superior, como una estrategia central de Generación E que ha apoyado el bienestar y desarrollo en 75 IES, beneficiando a más de 3 mil estudiantes en el cuatrienio. Con las mentorías, el Programa

ha favorecido su integración a la vida universitaria y su proyección de inserción al mundo laboral y generando espacios de interacción que confluyen en experiencias de aprendizaje que promueven el interés y la autonomía de los estudiantes a través de un acompañamiento individual y grupal.

Esta estrategia se hace posible estimulando la participación de los estudiantes de semestres más avanzados o de los egresados profesionales en calidad de mentores, quienes voluntariamente brindan acompañamiento a través de sesiones virtuales. Esta actividad permite acompañar el tránsito de los estudiantes por la educación superior, articulando las mentorías con la oferta de servicios de bienestar universitario y de acompañamiento a los estudiantes de las IES a través de un entorno digital.

Para el desarrollo de las mentorías se ha definido un conjunto de actividades necesarias para la promoción de las convocatorias para la inscripción de los estudiantes y la participación de las IES, teniendo como punto de partida la identificación previa de buenas prácticas de las IES y verificando el estado de estrategias tipo mentoría o Programas de mentorías que ya algunas IES vienen implementando. Otras actividades incluyen la caracterización de los estudiantes para el proceso de emparejamiento con los voluntarios y el diseño de material para el desarrollo, monitoreo, seguimiento y realización de encuentros con mentores y estudiantes (recuadro 1)

### Actividades claves en la estrategia de mentoría de Generación E

#### a. Caracterización de IES para verificar el estado de las estrategias tipo mentoría y Programas de mentorías

Uno de los elementos claves para el éxito y el desarrollo de la estrategia de las mentorías en las IES se apoya en el reconocimiento de los avances y de los recursos disponibles por la institución para la permanencia y graduación de sus estudiantes; todo ello enmarcado en los sistemas de acompañamiento estudiantil, lo cual viabiliza y favorece la puesta en marcha de las mentorías. Para ello, se utiliza una herramienta que evalúa el nivel de desarrollo de los diferentes momentos de la mentoría en la respectiva IES, a saber: inexistencia, iniciación, instalación, formalización, apropiación y consolidación<sup>35</sup>. Adicionalmente, valora factores claves como la institucionalidad, el posicionamiento, el seguimiento, la formación, la gestión, las TIC y la sostenibilidad, así como otras estrategias como la tutoría, la monitoria, la consejería y la orientación, entre otros. Con este análisis se identifica cómo la estrategia se traduce en mayor sentido de pertenencia y en mejores indicadores de permanencia y de graduación en las IES.

#### b. Caracterización de los estudiantes y de los mentores

La mentoría en esencia se da a partir de la relación de confianza y empatía entre el mentor y el aprendiz, de modo tal que el emparejamiento entre ellos es determinante para el desarrollo de la mentoría. En tal sentido, se parte de un proceso de identificación de intereses comunes que inician por las aspiraciones, lo que posibilita el posicionamiento del mentor frente al aprendiz que encontrará en el primero un soporte y un aliado para la toma de decisiones informadas a partir de procesos de reflexión y de análisis acerca de su realidad, su manera de interpretarla y de proyectarse en ella. Esta caracterización se realiza a través de algoritmos de emparejamiento, permitiendo una identificación de intereses y de perfiles para que la relación e interacción resulte adecuada.

#### c. Material formativo, informativo y de divulgación de las mentorías

Las mentorías se desarrollan a través de materiales digitales para la formación e información, permitiendo a la comunidad académica entender su importancia en el marco de los sistemas de acompañamiento estudiantil e identificando claramente el objetivo y la complementariedad con otras estrategias, tales como: tutorías, monitorias, consejerías, orientación, entre otras. Los materiales formativos que se utilizan en el desarrollo de las sesiones del mentor y el aprendiz abordan temas como la empatía y comunicación, la gestión de emociones, el balance de vida, la adaptación a la educación superior y las competencias digitales.

#### d. Estrategias de monitoreo y seguimiento

El Ministerio de Educación Nacional como parte del portafolio de servicios a las IES les brinda acompañamiento técnico de acuerdo con el avance de la estrategia de mentoría que se concreta en un plan de trabajo ajustado y acordado con a la institución, basado en sus recursos y su capacidad instalada para la implementación. A partir de esta experiencia, las IES han constituido una red que les permite la transferencia de conocimiento, su apropiación, el reconocimiento de las buenas prácticas y la conformación espacios de formación y asesoría horizontal.

#### e. Encuentros entre mentores y estudiantes

Visibilizar los resultados de la estrategia resaltando los aportes del Programa Generación E a los estudiantes y a los mentores es clave en el ejercicio de las mentorías; por ello, se han establecido espacios de reconocimiento de los aprendizajes en los que se intercambian experiencias y se plantean acciones de mejora y fortalecimiento de la estrategia en las IES.

Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2021)

35 Los espacios de trabajo conjunto posibilitaron visibilizar referentes en Programas tipo mentoría ya existentes, así como buenas prácticas en la implementación del Programa. En cuanto a los tipos de mentoría se conocieron las experiencias de IES tales como Universidad del Valle, ITSA, Pontificia Universidad Javeriana, Universidad Nacional, Universidad EAFIT y Universidad del Norte. En cuanto a las buenas prácticas, se dio lugar a la experiencia de las Universidades de Pamplona, Antonio José Camacho y EIA. Las acciones realizadas aportaron tanto al desarrollo o inicio de Programas tipo mentoría como a establecer los cimientos para el comienzo de una red entre IES a nivel nacional en torno al tema, vinculadas a las áreas de bienestar y permanencia.

Por otro lado, en convenio con entidades de naturaleza pública y privada se han aunado esfuerzos para el diseño de una estrategia de bienestar enmarcada dentro de un portafolio de bienes y servicios que les permitan a los estudiantes fortalecer sus competencias y acceder a diversas opciones culturales y de esparcimiento.

Es así como, gracias a ese compromiso, desde 2019, los estudiantes de Generación E han accedido a servicios para conectarse con el aprendizaje de habilidades para la vida, la cultura, la recreación, el deporte, la innovación, el esparcimiento y el tiempo en familia, a través de convenios suscritos con diversas entidades<sup>36</sup>. Esto ha facilitado el acceso a cursos para el aprendizaje de lenguas extranjeras; el fortalecimiento de competencias lectoras y el acceso a cursos de nivelación; la formación enfocada en mejorar las capacidades, las competencias y las habilidades necesarias en la nueva sociedad digital; el acceso a un amplio catálogo editorial; el transporte, que permite a los estudiantes regresar a sus municipios de origen en el periodo de receso académico, con descuentos tarifarios y disfrutar el tiempo en familia; así como el acceso a beneficios que promueven la apropiación cultural del país.

Finalmente, con el propósito de mantener una permanente cercanía con los estudiantes se han diseñado espacios de conexión entre el Ministerio de Educación Nacional, los aliados y los estudiantes, denominados Tour Soy Generación E. Constituyen una estrategia orientada a socializar, compartir e inspirar a los estudiantes, con énfasis en temas como emprendimiento, empleabilidad y construcción del proyecto de vida. En ellos han participado más de 10.000 jóvenes en el cuatrienio que, actuando como voceros de sus comunidades, han conocido los beneficios para los estudiantes derivados de los

servicios que a los que pueden acceder como parte del Programa.

La metodología utilizada en los encuentros virtuales propicia un ambiente de confianza caracterizado por la interacción de los participantes alrededor de temáticas de interés de los jóvenes. Utiliza soportes digitales didácticos, de tal forma que el ambiente virtual se convierte en una fortaleza en el acercamiento de los estudiantes ubicados en distintas regiones del país para compartir experiencias y construir comunidad. La realización de estos espacios ya sea de forma presencial, híbrida o virtual, posibilita acercar a los estudiantes a la oferta de bienestar y permanencia que articula el Programa.

### **Promoción de competencias para la vida, competencias socioemocionales y hábitos saludables**

Las competencias para la vida denominadas también como socioemocionales, blandas o transversales, tales como sobreponerse a las dificultades, afrontar los desafíos y adaptarse a los contextos desde lo cotidiano resultan indispensables a la hora de permanecer en la educación superior. Además, la pandemia del COVID-19 evidenció la importancia del desarrollo en los estudiantes de las herramientas para la vida y la necesidad de fomentar actividades para fortalecerlas como un interés prioritario para el sector.

Los esfuerzos para desarrollar estas competencias no se circunscriben exclusivamente a los establecimientos educativos ni a las IES, sino que requieren de la cooperación entre actores en el desarrollo de sus funciones. Por este motivo el Ministerio de Educación Nacional, en un trabajo articulado con

<sup>36</sup> Aliados como EF, OpenEnglish, Ipler, Cine Colombia, CCL-Hipertexto, Latam, Fontur- Tarjeta Joven, Satena, Copetran, Rápido Ochoa y Fundación Telefónica se vincularon a Generación E para ofrecer algunos beneficios a los jóvenes participantes en el Programa.

aliados<sup>37</sup> desde 2020, puso a disposición a través del portal “Colombia Aprende” la herramienta digital “Bienestar en tu Mente”, con una serie de recursos digitales relacionados con temáticas tales como gestión emocional, comunicación efectiva y relaciones interpersonales.

Adicionalmente, dentro del portafolio de servicios, los estudiantes de Generación E, dada su condición de participantes del Programa Jóvenes en Acción, tienen la posibilidad de acceder a un curso de habilidades para la vida, diseñado y desarrollado como un componente complementario. El curso constituye uno de los elementos para fomentar la permanencia y graduación. Más de 39.000 estudiantes luego de su participación en el Programa Generación E se han certificado. Además del logro educativo, el curso promueve las habilidades o competencias no cognitivas en los jóvenes como herramientas para abordar los desafíos de la vida diaria, facilitando su inserción social y laboral por medio de actividades experienciales.

El propósito es que estudiantes, docentes y la comunidad educativa cuenten con una serie de recursos para prevenir los problemas de salud mental y promover hábitos saludables, especialmente en tiempos de pandemia. La lección derivada de esta experiencia es que se debe seguir fortaleciendo las estrategias innovadoras en salud mental para lograr trayectorias educativas completas en lo referente a la permanencia estudiantil, haciendo uso de herramientas digitales que les permitan iniciar o apalancar sus

procesos de transformación digital y la orientación a sus comunidades académicas en las IES.

Para ello, el fortalecimiento de Bienestar en tu Mente, así como la consolidación del banco de buenas prácticas, la validación de las rutas de articulación entre salud y educación para estos temas y la constitución de un diplomado en temas de salud mental, permiten aprovechar las herramientas digitales con las que se cuenta. Esta iniciativa se ha dejado capacidad instalada tanto en las IES como en el Ministerio, lo que es una contribución directa al desarrollo la política pública de salud mental establecida en el CONPES 3992 de 2020.

Como conclusión se puede señalar que la integralidad de la atención a los estudiantes de Generación E se presenta como una expresión propia de un nuevo modelo de trayectorias educativas completas. Se destacan las acciones de permanencia en un Programa de acceso que es consciente de la necesidad de una estrategia innovadora de acompañamiento y de alianzas entre actores de distinta naturaleza, de servicios de bienestar universitario y de actividades particulares de acompañamiento académico y psicosocial para los estudiantes que deben ser ofrecidas por parte de las IES para fortalecer su permanencia y la culminación exitosa en su proceso de formación. Es así como puede distinguirse un verdadero impacto positivo en un Programa de acceso, pero también como se configura el elemento innovador de permanencia y graduación en la educación superior.

---

37 Con el apoyo de Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), Sistema Universitario Estatal (SUE), la Red de Instituciones Técnicas Profesionales Tecnológicas y Universitarias Públicas (RedITTU) y el Fondo de Desarrollo de la Educación Superior (FODESEP), estos contenidos son divulgados a las IES de todas las regiones del país.





# LA GRATUIDAD EN EDUCACIÓN SUPERIOR

## Financiación de la educación superior a través de un esquema de gratuidad

Colombia ha avanzado en garantizar la educación gratuita en todos los niveles del sistema educativo. En educación preescolar, básica y media este proceso ha llevado a tasas de cobertura bruta superiores al 80 % en todos los niveles<sup>38</sup>. Respecto a la educación superior, se reconoce como elemento común en el marco normativo que esta debe ser igualmente accesible a todos; sin embargo, se prevé que esto debe lograrse de manera progresiva aunque no necesariamente bajo esquemas de gratuidad universal equivalentes a los previstos en los niveles educativos previos.

El modelo actual de financiación de la educación superior en Colombia se compone de dos mecanismos que se concretan en la financiación a la oferta pública del servicio y en la financiación a la demanda. La financiación a la oferta pública del servicio se materializa a través de los aportes que realizan la Nación y los entes territoriales a las IES oficiales, lo que se refleja en una gratuidad parcial en las matrículas de estas instituciones por estas transferencias dado que el cobro no corresponde al valor de la prestación del servicio. Por su parte, como se ha mencionado pre-

viamente, la financiación a la demanda consiste en la asignación directa de recursos a estudiantes, con miras a que realicen el pago del valor de la matrícula a la IES en la que desarrollan sus estudios. Este mecanismo se realiza a través del otorgamiento de subsidios, créditos reembolsables y condonables.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 el Gobierno nacional dio las directrices para consolidar una estrategia para garantizar el acceso y permanencia de estudiantes vulnerables socioeconómicamente a IES públicas con un esquema gradual de gratuidad en costos de matrícula y sostenimiento que une las experiencias de programas de inclusión social y fuentes de recursos. Particularmente, el Plan se propuso una meta sin precedentes: cubrir el ingreso a 320.000 jóvenes a la educación superior en cuatro años para facilitar su tránsito por la educación superior a través del componente de equidad del Programa Generación E.

En 2020, el Gobierno nacional y los gobiernos locales para enfrentar los impactos que la pandemia del COVID-19 generó en el sector educativo y en los ingresos de las familias, con el propósito de mitigar la deserción aplicaron una serie de medidas e instrumentos para favorecer la permanencia y elevar el bienestar de los estudiantes. En tal sentido, en mayo de 2020 se creó el Fondo Solidario para la Educación,

<sup>38</sup> De acuerdo con la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del DANE (2018), las tasas brutas de cobertura se ubicaron respectivamente en el 88.8% para la educación preescolar, 90% en educación básica y 80% para la educación media.



el cual fue sancionado a través del Decreto Legislativo 662 “Por el cual se crea el Fondo Solidario para la Educación y se adoptan medidas para mitigar la deserción en el sector educativo provocada por el Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”. Se dispuso además que el Fondo sería administrado por el ICETEX y que los recursos se destinarían para apalancar los siguientes programas educativos:

1. Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, creado por el Decreto 467 del 23 de marzo de 2020.
2. Línea de crédito educativo para el pago de pensiones en jardines y colegios privados.
3. Línea de crédito educativo para el pago de matrículas de los jóvenes en condición de vulnerabilidad vinculados a programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano.
4. Auxilio económico para el pago de la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad en instituciones de educación superior pública.

Particularmente, los aportes transferidos al mencionado Fondo en la Línea de “Auxilio económico para el pago de la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en instituciones de educación superior pública”, en una primera fase, además con los recursos dispuestos desde el presupuesto nacional para el financiamiento de la demanda a estudiantes matriculados en las IES públicas, entre ellos el Programa Generación E y los aportes de gobernaciones y alcaldías, sumados a recursos de las propias instituciones, permitieron beneficiar en el segundo semestre de 2020, según datos reportados por las IES, a cerca de 661 mil estudiantes con un auxilio importante sobre el valor de la matrícula. Estos resultados significaron un cambio de la tendencia histórica de la financiación de la matrícula en las IES públicas del país: según datos reportados por las IES, en el segundo semestre de 2020 se beneficiaron cerca de 661 mil estudiantes con

un auxilio sobre el valor de la matrícula y en el primer semestre de 2021, más de 669 mil. En cada período en particular, 507 mil jóvenes se beneficiaron del 100 % del valor de la matrícula.

Dentro de esta primera fase del Fondo Solidario y para la asignación de los recursos entre las IES públicas se realizó una caracterización de cada institución con información sobre el número de estudiantes, su perfil socioeconómico, los valores brutos de la matrícula y los beneficios y descuentos que les fueron concedidos a través fondos públicos (nacionales y de entidades territoriales) y de políticas institucionales (becas y descuentos, entre otros). Esta caracterización se fundamentó en la información que reportan las IES a través del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES). También se emitieron lineamientos operativos y se creó la herramienta “Plan de Auxilios de Matrículas”, para que cada institución de manera autónoma informara los criterios de focalización de los estudiantes que recibirían los auxilios y beneficios a partir de los recursos asignados, para el aval del Ministerio de Educación Nacional.

Dada la continuidad de la pandemia y las afectaciones económicas por ella ocasionadas, se decidió ampliar la cobertura a matriculados en pregrado de estratos 1, 2 y 3 de IES públicas, a través de los mecanismos dispuestos en el sector, lo cual significó una segunda fase en la operación del Fondo Solidario para la Educación en lo atinente a la línea de auxilios para matrícula en IES públicas. Por ello, para el segundo semestre de 2021 se destinaron nuevos recursos al Fondo que se sumaron a los ya dispuestos desde el Gobierno nacional a través de programas para el acceso y permanencia como Generación E y a los aportes solidarios de entidades territoriales, que han permitido que los estudiantes de estratos 1, 2 y 3 que cursan programas técnicos profesionales, tecnológicos y universitarios en las IES públicas del país, cuenten con gratuidad en el valor de la matrícula.

Como resultado de esta nueva fase de las iniciativas de gratuidad financiadas por el Fondo Solidario para la Educación se logró que el número de beneficiarios de gratuidad superaran los 720 mil estudiantes en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, lo que no solo ha reducido la tasa de deserción en las instituciones de educación superior pública, sino que han estimulado el crecimiento en el número de matriculados, no solo para iniciar su formación en educación superior, sino que ha estimulado el regreso a las aulas de clase de un número importante de jóvenes que había suspendido sus estudios, especialmente por motivos económicos.

En una tercera y definitiva fase del Fondo Solidario para la Educación, en un hecho histórico dado por la aprobación de la Política de Estado de Gratuidad a través del artículo 27 de la Ley 2155 del 14 de septiembre de 2021, a partir de 2022 permite fortalecer el acceso a la educación superior gracias a recursos permanentes destinados a financiar el valor de la matrícula a jóvenes de familias vulnerables que se matriculen en las 64 IES públicas ubicadas en todo el territorio nacional.

Es en el contexto de esta política que las 64 instituciones de educación superior públicas que están vinculadas presupuestalmente al Ministerio de Educación Nacional han reglamentado operativamente la implementación de los mecanismos para la gratuidad. En estos documentos se especifica que la Política de Gratuidad será financiada con recursos que anualmente se apropiarán por el Gobierno nacional acudiendo como fuentes a Generación E en su componente de equidad. Por tanto, este deja de ser un programa de un gobierno y se convierte en una herramienta de financiación de la demanda de más largo aliento. En igual sentido, el Fondo Solidario para la Educación se convierte en una fuente de financiación permanente a la demanda y ya no solo una medida tomada para la mitigación de los efectos por el COVID 19.

La política de gratuidad en la matrícula tiene un carácter gradual, lo que significa que en un marco de soste-



nibilidad, se asignarán los recursos para financiar la matrícula ordinaria neta de los estudiantes en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica que serán determinadas en 2022 por el estrato de la vivienda del núcleo familiar del estudiante y a partir de 2023 por la identificación de vulnerabilidad aportada por Sisbén IV. Se espera financiar la matrícula de al menos 732 mil estudiantes durante cada uno de los semestres de 2022.

La implementación de la política precisa que se financiará — durante el número de períodos previstos en los registros calificados de los programas de pregrados que oferten las 64 IES públicas — la matrícula ordinaria neta, es decir, el valor que resulta después de aplicar los descuentos permanentes o



recurrentes a los que el estudiante tenga acceso. El joven debe asumir los demás conceptos incluidos en la liquidación de la matrícula que en general corresponden a derechos complementarios, como seguro médico, carné, entre otros conceptos. Al mismo tiempo, la política precisa las condiciones de acceso a estos beneficios y establece los compromisos que adquiere el estudiante al recibirlos.

## Elementos conceptuales y jurídicos sobre la gratuidad

La educación ofrece un medio para que las personas tomen conciencia de sus derechos y responsabilidades y es una herramienta esencial para lograr las metas de igualdad y paz. En esta medida, la educación superior es un eje clave en el desarrollo económico de las sociedades, dada su capacidad para incrementar los índices de innovación, productividad y crecimiento económico, lo cual contribuye a la disminución de los niveles de pobreza e inequidad (Briceño, 2011). En este contexto surge la preocupación por garantizar condiciones que favorezcan la inserción de las personas a este nivel, a la que se responde, entre otros, con los esquemas de gratuidad educativa.

Los esquemas de gratuidad en la educación superior se fundamentan en la idea de que la educación es un derecho y un bien económico que involucra recursos que se deben proveer desde alguna instancia o persona. Las experiencias internacionales indican que la discusión sobre la obligatoriedad de la educación superior y sus efectos en el cierre de brechas no puede decantarse en torno a la garantía de derechos absolutos, sino de derechos relativos y prioridades.

Si bien en Colombia la educación superior no es obligatoria sí se busca garantizar a través de subsidios, entre otras acciones, que las personas más vulnerables tengan oportunidades de ingresar a la oferta de Programas. Esto permite la movilidad social y mejoría en los ingresos de las personas de ese sector

poblacional, pues está demostrado que la educación superior tiene altas tasas de retorno social y privado. De acuerdo con Schleicher (2017) solo uno de cada 10 graduados universitarios gana menos del salario promedio y un 21 % gana más del doble del salario promedio.

Avanzar en este propósito implica esfuerzos en cuatro frentes, a saber: primero, facilitar las condiciones de acceso; segundo, garantizar la disponibilidad de la oferta; tercero, fortalecer los sistemas de aseguramiento de la calidad; y cuarto, fortalecer la flexibilidad y la adaptabilidad de las propuestas educativas.

En cuanto al primer frente, se deben realizar los esfuerzos para asegurar la gratuidad y la obligatoriedad progresiva de todos los niveles educativos. Se asumen la educación básica, secundaria y media como obligatorias y la educación superior como un nivel educativo en el que pueden converger costos asumidos por el Estado y por los estudiantes, de acuerdo con sus posibilidades.

En el segundo frente, el avance gradual hacia la gratuidad solo es posible si se cuenta con una oferta suficiente de programas e instituciones capaz de llegar a todas las regiones del país. Esto conlleva esfuerzos para garantizar la educación básica y media en los sectores más vulnerables y generar desde allí las condiciones necesarias para acceder y permanecer en la educación superior.

En el tercer frente señala la necesidad de fomentar condiciones de aceptabilidad y valoración social del nivel. En la educación superior este concepto se encuentra estrechamente vinculado con los sistemas de aseguramiento de la calidad y se materializa en la capacidad de los Programas y las instituciones para fomentar el desarrollo de habilidades para aprender y continuar aprendiendo a lo largo de toda la vida.

Finalmente, en el cuarto frente, implica trabajar de manera sostenida en la capacidad de la oferta y

las instituciones de adaptarse a las necesidades de los estudiantes y del contexto general de oferta y demanda. Esto quiere decir que la educación debe ser adaptable a los contextos y a las regiones donde esta se imparte: se trata de potenciar su contribución al cumplimiento efectivo de los derechos de las personas (Tomasevski, 2004).

En la agenda nacional e internacional la igualdad en las oportunidades de acceso a la educación superior ha sido uno de los objetivos que siempre está presente en procesos estratégicos del sector. En 2014, el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) presentó una propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia, denominada “Acuerdo por lo Superior 2034”, que fue construida con una amplia participación del actores del sector. El documento reconoce que el sistema de educación superior enfrenta grandes retos en calidad y pertinencia. En ese sentido, el acuerdo estableció los diez desafíos o temas estratégicos en torno a los cuales direccionar el sistema de educación superior en una perspectiva de mediano plazo a 2034, en el que se resalta la necesidad de una educación inclusiva y avanzar en el acceso, la permanencia y la graduación en la educación superior<sup>39</sup>.

Los desafíos propuestos en el Acuerdo por lo Superior 2034 tienen relación con el logro de las metas fijadas en el marco de la Agenda 2030 (Organización de las Naciones Unidas, 2015), particularmente en lo relacionado con el Objetivo de Desarrollo Sostenible ODS 4, orientado a la garantía de una educación inclusiva, equitativa y de calidad que se convierta en una herramienta para la promoción de oportunidades de aprendizaje para todas las personas. Este objetivo propone entre otras las siguientes tres metas

a 2030: meta 4.3: “asegurar el acceso en condiciones de igualdad para todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria”; meta 4.4: “aumentar sustancialmente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento”; y meta 4.5: “eliminar las disparidades de género en la educación y garantizar el acceso en condiciones de igualdad de las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad, a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional”.

En el mismo sentido, el Plan Nacional Decenal de Educación 2016 – 2026, “El camino hacia la calidad y la equidad”, trazó la ruta de Colombia en Educación hasta el año 2026, estableciendo el objetivo de un sistema educativo de calidad que promueva el desarrollo económico y social del país y la construcción de una sociedad cimentada en la justicia, el respeto y el reconocimiento de las diferencias. Como resultado de un proceso de construcción colectiva se identificaron entre otros los siguientes desafíos: construcción de un sistema educativo articulado; construcción de una sociedad en paz sobre una base de equidad, inclusión, respeto a la ética y equidad de géneros; y prioridad al desarrollo de la población rural a partir de la educación.

En Colombia, las bases jurídicas que soportan la gratuidad se encuentran en la Constitución Política de 1991 que en su artículo 67 estipula que la educación es un derecho y un servicio público que tiene una función social y que la responsabilidad de garantizarlo está en el Estado, la sociedad y la familia. Asi-

<sup>39</sup> Otros desafíos planteados se refieren a esfuerzos relacionados con temas como educación inclusiva, acceso, permanencia y graduación; calidad y pertinencia; construcción de un sistema orientado al cierre de brechas; articulación de la educación media con la educación superior y la formación para el trabajo y el desarrollo humano; bienestar; y las nuevas modalidades educativas y de sostenibilidad financiera del sistema.

mismo, este artículo señala que la educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. En línea con lo anterior, en los artículos 69 y 70 se establece que el Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura, y que, además, debe facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas “aptas” a la educación superior. Finalmente, en el artículo 93 se establece que los derechos y deberes consagrados en la Carta se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

Por otra parte, la Ley 30 de 1992 en sus primeros cinco artículos, dispuso que la educación superior es un servicio público cultural e inherente a la finalidad del estado social de derecho, que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano y de un espíritu reflexivo que esté orientado a la autonomía personal. También señaló que “la educación superior será accesible a quienes demuestren poseer las capacidades requeridas y cumplan con las condiciones académicas exigidas en cada caso”. Además de esto, en la sentencia C-931/04 la Corte Constitucional señaló que el derecho a la educación superior se enmarca en el bloque de constitucionalidad y en tratados internacionales y, por ende, lo entiende como un derecho social y cultural que contiene un carácter progresivo, es decir, que el Estado tiene un compromiso con la ampliación de la cobertura real en la educación superior hasta que logre satisfacer el principio de universalidad.

En ese sentido, en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” se estableció el objetivo “Apuesta para impulsar una educación superior incluyente y de calidad”, con el cual se ha buscado avanzar hacia una mayor equidad en las oportunidades de acceso a la educación superior, mediante estrategias orientadas a fortalecer la educación superior pública, e incrementar el número de beneficiarios que acceden al sistema

con un énfasis en equidad, construir nuevas rutas de excelencia, fortalecer las ya existentes, y contribuir al cierre de brechas regionales y urbano-rurales.

En particular, el artículo 185 de la Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, desarrolla el objetivo “Avance en el acceso en Educación Superior Pública”, así:

“El Gobierno nacional avanzará en un proceso gradual para el acceso, permanencia y graduación en la educación superior pública de la población en condiciones de vulnerabilidad, incluida la rural, que sea admitida en una institución de educación superior pública, de formación técnica profesional, tecnológica y universitaria. Para este fin, podrán establecerse apoyos para pago de matrícula a través del Icetex y subsidios de sostenimiento con cargo a Programas del Ministerio de Educación Nacional, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y otras fuentes”. (Ley 1955, 2019)

En virtud de lo anterior, el Gobierno nacional creó el Programa de Acceso y Permanencia en la Educación Superior Generación E descrito en el capítulo anterior.

Avanzando en esta ruta y con miras a otorgar a la gratuidad el carácter de política pública estatal, el Gobierno nacional logró la aprobación de la Ley 2155 del 14 de septiembre de 2021 que en su artículo 27 estableció:

“Con el objeto de mejorar el acceso a la educación superior en el nivel pregrado, adóptese como política de Estado la gratuidad para los estudiantes de menores recursos.

Para ello, el Gobierno nacional destinará anualmente recursos para atender las necesidades de los jóvenes de las familias

más vulnerables socioeconómicamente de los estratos 1, 2 y 3, mediante el pago del valor de la matrícula de los estudiantes de pregrado de las instituciones de educación superior públicas. A partir de 2023, estos recursos deberán destinarse a los jóvenes de las familias más vulnerables de acuerdo con la clasificación del Sisbén IV o la herramienta de focalización que haga sus veces. Estos recursos se dispondrán a través de Generación E, otros Programas de acceso y permanencia a la educación superior pública y el fondo solidario para la educación, creado mediante el Decreto Legislativo 662 del 14 de mayo de 2020 el cual permanecerá vigente y podrá recibir aportes de recursos públicos de funcionamiento o inversión de cualquier orden con destino a estos Programas.

(...)

PARÁGRAFO. El Gobierno nacional reglamentará la implementación del presente artículo.” (Ley 2155, 2021)

En desarrollo de la atribución reglamentaria indicada en el párrafo único del artículo 27 de la Ley 2155 de 2021, el Gobierno nacional aprobó el Decreto 1667 del 7 de diciembre de 2021. En este se establecieron los detalles operativos de la política de gratuidad, en la matrícula pública, haciendo claridad sobre los criterios para el acceso al beneficio, las atribuciones de los diferentes actores involucrados, el alcance de la medida, entre otros aspectos relevantes.

## Avances en la gratuidad gradual en la educación superior en Colombia

En el marco de la pandemia, la gratuidad en el valor de la matrícula para los jóvenes más vulnerables de las IES públicas se amplió en el segundo semestre de 2021 con la estrategia denominada “Matrícula Cero” para es-

tudiantes de estratos 1, 2 y 3. Para su implementación, el Ministerio de Educación Nacional definió los lineamientos operativos y requisitos, al igual que un período de transición. Con los recursos dispuestos desde el Presupuesto General de la Nación a través del Programa Generación E y del Fondo Solidario para la Educación, sumados a los aportes recurrentes que ya venían realizando las entidades territoriales y las mismas IES públicas, fue posible beneficiar en este período académico, con financiación del 100 % del valor de la matrícula, a más de 720 mil estudiantes de estratos 1, 2 y 3.

Al tiempo que se anunció la estrategia de “Matrícula Cero”, el Gobierno nacional consideró pertinente elevar esta iniciativa a política pública, mediante la Ley 2155 de 2021, con el objeto de garantizar su permanencia y continuidad en el tiempo. Por esto, se le incluyó en el proyecto de Ley de Inversión Social como política de gratuidad en la matrícula en todas las IES públicas, para los jóvenes de las familias más vulnerables socioeconómicamente.

Con la sanción de la Ley 2155 de 2021, y particularmente con el artículo 27, se dio el paso para la consolidación de la gratuidad como política de Estado y con la sanción del Decreto 1667 del 7 de diciembre





de 2021, se reglamentaron y establecieron los detalles operativos de la política, haciendo claridad sobre los criterios para el acceso al beneficio, las atribuciones de los diferentes actores involucrados, el alcance de la medida, entre otros aspectos relevantes que fueron ampliados a través de los respectivos reglamentos operativos.

La aprobación de la gratuidad en la educación superior pública como política de Estado es un legado para los jóvenes y ha permitido seguir avanzando en generar igualdad de oportunidades para los colombianos, fortaleciendo el acceso y permanencia en la educación superior en un escenario de sostenibilidad y responsabilidad fiscal. Esta política fortalece los mecanismos financieros para el acceso a la educación superior través de Generación E y del Fondo Solidario para la Educación, permitiendo que desde 2022 se destinen recursos permanentes para financiar el valor de la matrícula a jóvenes de familias vulnerables que se matriculen en las 64 IES públicas ubicadas en todo el territorio nacional. En cuanto a los mecanismos de focalización del beneficio, la Ley señala que en 2022 dicha condición de vulnerabilidad sea establecida mediante el estrato socioeconómico de la vivienda del estudiante (1, 2, 3) y desde el 2023 mediante el instrumento de focalización de la población vulnerable vigente en el Sisbén IV.

La financiación de la política de gratuidad en la matrícula se da con los recursos del Presupuesto General de la Nación para funcionamiento o inversión dispuestos a través de programas para el acceso y permanencia como Generación E y el Fondo Solidario para la Educación, creado mediante el Decreto 662 de 2020 y que permanecerá vigente de conformidad con la Ley 2155 de 2021. De igual manera, las entidades territoriales, de forma complementaria y solidaria, pueden aportar recursos adicionales a los dispuestos por el Gobierno nacional.

En cuanto al impacto de la política es importante precisar que el componente de Equidad de Generación E al finalizar 2022 habrá beneficiado a 336.000 estudiantes de todos los municipios del país que han ingresado a educación superior desde 2019 a través de este programa, a los que se sumarán los jóvenes financiados a través del Fondo Solidario para la Educación y de otras estrategias nacionales, territoriales y de las mismas IES públicas, que permitirán que cerca de 732 mil estudiantes accedan los beneficiarios de la política de gratuidad.

Para lograr este número de beneficiarios en 2022, además de los recursos permanentes o recurrentes de los que disponen las IES públicas, gracias a sus propios recursos y aportes del entidades territoriales, del mismo Gobierno nacional y de otras fuentes, y los resultados de Generación E - Equidad, el Fondo Solidario espera financiar por semestre a más de 360 mil beneficiarios, con recursos estimados en más de \$450 mil millones por período académico. En la medida que, como se describió previamente, los beneficiarios y los recursos de Generación E vayan disminuyendo en el tiempo, se estima que el Fondo Solidario para la Educación crezca paulatinamente.

Es importante resaltar que los principios de publicidad, rigurosidad, transparencia, seguimiento y control se han incorporado en cada uno de los componentes de la política, a través de la suscripción de convenios con las IES públicas y de la expedición de reglamentos operativos dirigidos al Ministerio de Educación Nacional, al Icetex, a los beneficiarios y a las IES. En estos documentos se establecen los criterios para la participación de las IES y los programas, así como los requisitos que deben cumplir los jóvenes interesados. Al mismo tiempo, los convenios y reglamentos estipulan las condiciones para la administración de los recursos del Programa, así como las directrices en torno a los procedimientos de matrícula.

# IV. RETOS Y PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA EL ACCESO EQUITATIVO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR

El gobierno colombiano ha fortalecido el financiamiento a la educación superior a través del establecimiento de la política de gratuidad en la matrícula y del Programa Generación E, contribuyendo a un avance importante en el logro integral de la equidad en el acceso a la educación superior. De acuerdo con el análisis de experiencias internacionales, estas políticas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y en respuesta a los retos de la pandemia, así como al diálogo social con los jóvenes del país, abarcan las preocupaciones de esquemas de financiamiento similares implementados en otros países, combinando estrategias de apoyo a la oferta, como ha sido el fortalecimiento de las IES públicas con recursos adicionales que incrementando sus capacidades que generan impacto en la oferta de calidad de la educación superior en todos los territorios del país, y la implementación de mecanismos para el financiamiento a los estudiantes más vulnerables que reciben apoyos no solo para el pago de su matrícula, sino también para apoyar su sostenimiento, lo cual constituye un paso importante para garantizar su permanencia en el sistema y su graduación efectiva.

En comparación con las políticas educativas previas, la creación de Generación E en 2018 permitió avanzar significativamente en el fomento de mayores oportunidades educativas para una población cuyas características sociales, económicas y cultu-

rales son las más diversas que las de cualquier otro Programa de financiación a la demanda antes implementado. Esto constituye una estrategia innovadora de atención para el fomento de una educación superior más equitativa e incluyente. Por medio de su componente de Equidad, Generación E asume el financiamiento a 2022 de 320.000 estudiantes matriculados en las IES públicas del país, garantizando el acceso y permanencia a cerca del 40 % de estudiantes vulnerables de estas instituciones.

Este apoyo no solo genera mayores oportunidades para los jóvenes más vulnerables, sino que refuerza la premisa de la educación superior pública como garante de equidad social en el país. Apostarle al fortalecimiento de esta oferta tiene múltiples ventajas: favorece el posicionamiento de la educación superior en el país como un factor de desarrollo científico, cultural y económico; abre mayores posibilidades para disminuir la pobreza; incrementa la tasa de crecimiento económico y genera una mejor distribución del ingreso nacional. Este logro ha sido posible gracias a la destinación más amplia de recursos del presupuesto nacional a la educación superior.

Por otra parte, el componente de Excelencia ha demostrado ser una poderosa herramienta para promover oportunidades a favor de jóvenes con excelentes resultados académicos que, sin el apo-



yo del Programa, tendrían dificultades para acceder a la educación superior que cumple con los estándares más altos de calidad en el país. Este efecto intencionado ha impulsado significativamente la movilidad social de estudiantes con resultados sobresalientes en las pruebas Saber 11° y con recursos muy limitados para acceder a IES de calidad. Al cerrar 2022, serán 16.000 bachilleres con mérito académico los que recibirán financiamiento para sus gastos de matrícula y apoyos para sostenimiento. Al mismo tiempo, moviliza al conjunto de las IES de todo el país en torno a una mayor calidad de su oferta, incentivadas por la oportunidad de brindar a los jóvenes alternativas sostenidas de financiación.

En su conjunto, los componentes de Equidad y Excelencia logran una distribución mejor y más significativa de los recursos y de las oportunidades de formación en la educación superior a través de sus efectos extendidos al 100 % de los municipios del país. De este modo, se atenúan los efectos de las desigualdades existentes y se generan opciones para los jóvenes que históricamente han sufrido de la exclusión y la segregación del sistema educativo, con énfasis en la disminución de brechas regionales.

Este Programa logra una importante cobertura a lo largo del país, particularmente en municipios rurales y beneficia a jóvenes víctimas del conflicto armado que suman el 29 % del total de beneficiarios. Es de mencionar que diversos estudios del Ministerio de Educación Nacional y de la OCDE han determinado que esta población vulnerable requiere de acciones afirmativas, si se desea alcanzar un país con mayor equidad de oportunidades, fortaleciendo el propósito de la educación pública como garante de mayores oportunidades para los jóvenes menos favorecidos.

Finalmente, con la política de gratuidad se cons-

tituye un hito en la promoción de un esquema de financiación donde conjuntamente el Gobierno nacional, las entidades territoriales, las IES y otros actores estratégicos son corresponsables del acceso y la permanencia de los estudiantes. Este es un avance importante en la consolidación de un modelo de educación superior a través de mecanismos que, siendo liderados por el Estado, permiten canalizar nuevas fuentes de financiación para favorecer un mayor acceso de los jóvenes más vulnerables. Para lograrlo, Programa la política contempla la participación de IES y otros aliados estratégicos del sector.

Es necesario entonces avanzar en una ruta que permita articular y complementar los Programas ya existentes, de tal manera que se puedan generar impactos positivos en términos de permanencia de los jóvenes en el sistema de educación, de su graduación efectiva y de su posterior vinculación al mercado laboral.

La manera como se ha implementado la política de gratuidad permitirá estimular no solo el acceso a la educación superior pública de todo el país sino además promoverá la permanencia en los programas académicos donde el joven decida cursar su formación de pregrado, pues los beneficios se extenderán por el mismo número de períodos previstos en los registros calificados. Como ya se empieza a evidenciar, la política no solo conducirá a un aumento en el número de estudiantes matriculados sino que contribuirá a una menor tasa de deserción interanual y a una mayor tasa de graduación, al mitigar tal vez la más importante causa de abandono de los estudios que es no contar con recursos para asumir la matrícula.

Se requiere seguir avanzando en una mayor articulación entre estas fuentes de financiación de la demanda con otros programas de acceso y permanencia tanto del nivel nacional como del orden departamental, municipal así de las propias IES para que la suma de recursos, esfuerzos e información

se dirijan a los estudiantes en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica. Otros mecanismos para financiar sostenimiento deben ser mantenidos e incrementados en el corto y mediano plazo para que la gratuidad contribuya a mejorar las tasas de permanencia y graduación en todas las instituciones de educación superior públicas. Esta mayor articulación requiere del fortalecimiento de los sistemas de información para la toma de decisiones, en particular, del SNIES, herramienta que permitirá disponer de información necesaria para el seguimiento y evaluación de la política pública de financiamiento de la demanda en la educación superior pública del país.

También ha sido muy importante desarrollar acciones que permitan, a corto y mediano plazo,

garantizar los propósitos de la política, articularla con otros programas sociales y mantener su sostenibilidad en el tiempo. En este sentido se ha avanzado en la declaratoria de la importancia estratégica de Generación E de modo que se financie a través del proyecto de inversión de apoyo para el fomento del acceso con calidad a la educación superior definido por los CONPES 4013 de 2020 y 4055 de 2021 que establecieron el financiamiento completo de las cohortes que iniciaron sus estudios en el cuatrienio. En este sentido, se debe mantener una línea sostenida que permita innovar y fortalecer los mecanismos de financiación para continuar en la senda de hacer de la educación superior pública y privada una opción accesible, pertinente y de calidad. Una buena experiencia en este sentido es la articulación de fuentes a través



del Fondo Solidario para la Educación, en la línea de los auxilios para las matrículas de estudiantes de IES públicas que contó con la concurrencia de recursos de la Nación, los entes territoriales y las IES. En ello radica la importancia de diversificar las fuentes de financiación del Programa y de la estrategia para avanzar en la gratuidad gradual en la educación superior, de tal suerte que sea posible involucrar un número más amplio de actores que aúnen sus esfuerzos para su financiación y la sostenibilidad, tal y como se realizó con el Programa Jóvenes en Acción en donde se logró una sinergia para financiar los apoyos de sostenimiento y de esta manera lograr una intervención integral.

Bajo una mirada prospectiva, la profundización de Programas o de nuevas estrategias que continúen ampliando las oportunidades de acceso y permanencia en la senda de equidad descrita por programas como Generación E y la política de gratuidad, se enfrentan con importantes retos. Tener claridad sobre la capacidad y los límites de la educación superior pública va a ser un determinante clave de los impactos de la política en acceso y tasa de matrícula. En países como los Estados Unidos y Brasil, la oferta por parte de instituciones privadas o no oficiales de educación superior ha sido utilizada para solventar las demandas de matrícula.

Las perspectivas de financiación de otros Programas del mundo y de la región también indican los aspectos sobre los que hace falta aprender y conocer más. Por ejemplo, no se cuenta evidencia que mida la efectividad de las diferentes modalidades de pago de los créditos educativos (monto fijo versus pago en proporción al ingreso). Sin embargo, dichas modalidades de pago son prometedoras, pues se ajustan a los salarios de entrada al merca-

do laboral de los recién graduados –evitando así el incumplimiento del pago de la deuda, e incorporan el crecimiento en salarios que se espera a medida que la persona acumula experiencia laboral. Además, esquemas similares se han utilizado en países como Uruguay para garantizar el sostenimiento de la financiación de la educación superior. Finalmente, aunque por definición esquemas de pago de crédito educativo se sale de las políticas de gratuidad, estas alternativas son relevantes para pensar en el financiamiento de la educación superior de aquellos que no son cobijados por las políticas actuales pero que, de igual forma, requieren de apoyo para cubrir sus gastos de educación superior.

Una lección que dejan las experiencias internacionales y la experiencia del cuatrienio se refiere a la importancia de mantener información acerca del proceso de aplicación, de elegibilidad y de beneficios de manera muy clara y con el mínimo de complicaciones. Sistemas de aplicación y legalización de créditos muy complejos en sus reglas o en su comunicación pueden generar barreras en el acceso, especialmente para las poblaciones más vulnerables que enfrenten dificultades de acceso a conectividad y comunicación.

Finalmente, el contexto regional sugiere que mantener la claridad sobre definición de gratuidad educativa es clave. En el caso colombiano incorpora un mecanismo de selección que considera el nivel socioeconómico que es eficiente en tanto que garantiza que los recursos para la educación se invierten de manera focalizada.

Es clave continuar en el desarrollo de herramientas que permitan acompañar el ciclo de vida universitario y fortalecer los vínculos del

sector de educación superior con la sociedad sobre la base de criterios de inclusión y equidad. Esta aproximación se encuentra ligada al enfoque de trayectorias completas de los estudiantes e implica promover un conjunto de acciones que permitan motivar la permanencia y graduación del nivel, incidiendo de manera positiva en el proyecto de vida y mejorando las condiciones de aprendizaje (competencias, habilidades y destrezas) que desarrollan los jóvenes en su paso por la educación superior.

No obstante la fortaleza de Colombia en materia de información sobre la deserción con el SPADIES es necesario avanzar en el seguimiento y monitoreo a la deserción estudiantil y en el diseño de estrategias basadas en evidencias. Este aspecto debe ser estudiado conjuntamente por el Ministerio de Educación Nacional y las IES como parte de su compromiso con la eficiencia de las medidas para detectar los factores determinantes y establecer estrategias que permitan su atención. Asimismo, debe estar apalancado en la cultura de la información y dar cuenta de sus resultados a través de los sistemas internos de aseguramiento de la calidad. Estas estrategias deben monitorear los antecedentes de los estudiantes, estimar los niveles de riesgo, de tipo académico, económico y social, y definir estrategias para mitigarlos y evitar que se limite la graduación efectiva de los beneficiarios.

Lo anterior conlleva la necesidad de seguir avanzando en estrategias de trabajo colaborativo entre el sector público y privado para garantizar la permanencia de los jóvenes. Los Programas de mentorías y de acompañamiento psicosocial que han venido desarrollando las instituciones en colaboración con el Ministerio son buenos insumos para seguir adquiriendo experiencia en este fren-

te, pero es necesario profundizar en los efectos de estas estrategias y en la generación de mecanismos de seguimiento y evaluación de su impacto.

En consecuencia, si bien se ha avanzado de manera considerable en el desarrollo de estrategias que atienden de manera integral el cierre de brechas de acceso y permanencia en la educación superior, aún existe un camino importante para estructurar políticas públicas con una visión estratégica y objetivos claros a largo plazo para lograr un financiamiento sostenible de este nivel.

Los impactos favorables en acceso y permanencia en la educación superior públicas alcanzados por Generación E en el componente de Equidad y por el Fondo Solidario para la Educación contribuyen no solo a la reducción en la deserción interanual y de cohorte, sino que además aumentan el número de estudiantes matriculados en las IES públicas que disponen de más recursos adicionales para fortalecer su oferta. Sin embargo, se requiere seguir avanzando en una mayor articulación entre las diversas fuentes de financiación de la demanda con otros programas de acceso y permanencia, tanto del nivel nacional como del orden departamental, municipal, junto con esfuerzos de las propias IES para que la sinergia creada beneficie a estudiantes en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica. Esta mayor articulación requiere de sistema de información transaccional y estadísticas sobre la matrícula, lo cual hará del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) una herramienta más robusta para la toma de decisiones que a futuro mejore la política pública de financiamiento de la demanda en la educación superior pública del país.

En la perspectiva de continuar con la mejora con-

tinua de la financiación a la demanda se recomienda considerar los siguientes aspectos:

- Garantizar que la financiación de la política de gratuidad en la educación superior pública esté siempre en la agenda de las prioridades presupuestales.
- Mantener presente la característica de gradualidad en la política que permita en cada período aumentar el número de estudiantes a beneficiar con el pago de su matrícula, pero bajo un esquema de sostenibilidad fiscal que sea responsable con las finanzas públicas del país.
- Contar con criterios de focalización de beneficiarios basados en herramientas y mecanismos objetivos. De especial relevancia será regular la transición para la identificación de beneficiarios desde el estrato socio económico del núcleo familiar del estudiante en 2022 a los criterios de vulnerabilidad acogidos por la metodología del Sisbén IV, con lo que se logrará una mejor orientación del recurso a población vulnerable.
- Promover esquemas de seguimiento al proceso formativo del estudiante para que avance en sus estudios y los logre culminar oportunamente, lo

cual facilita que los recursos de la política puedan orientarse a nuevos beneficiarios con deseos de acceder a educación superior pública.

- Fortalecer los sistemas de información tanto del Ministerio de Educación Nacional como de las instituciones de educación superior para que la aplicación de los beneficios de gratuidad mantenga los niveles de transparencia y equidad que se han logrado desde su inicio.
- Fomentar la articulación entre programas y entidades de los gobiernos nacional y regionales en aras de mejorar la atención integral de los jóvenes beneficiarios de la política.
- Fortalecer los sistemas de información para garantizar una fluida interacción con otras instancias que financian matrícula en educación superior pública, lo que incluye fuentes del propio Gobierno nacional, mediante fondos en administración del ICETEX, así como iniciativas de gobernaciones, alcaldías, las propias IES y otros actores como las empresas públicas y privadas.



# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcaldía Mayor de Bogotá y SED. (2018). *Desarrollo Integral de la Educación Media: Apuestas, avances y retos en la política pública*.

Álvarez, M. J., Castro, C., Corredor, J., Londoño, J., Maldonado, C., Rodríguez, C., . . . Pulido, X. (2017b). *El Programa Ser Pilo Paga: Impactos Iniciales en Equidad en el Acceso a la Educación Superior y el Desempeño Académico*. (D. C. [59], Ed.)

Banco Mundial. (2003). *Construyendo Sociedades del Conocimiento: Nuevos Desafíos para la Educación Terciaria*. (W. B. Mundial., Ed.)

Briceño, A. (2011). *La educación y su efecto en la formación de capital humano en el desarrollo económico de los países*. (p. 4.-5. Apuntes del CENES. 30 (51), Ed.)

Comisión Económica para América Latina [CEPAL]. (2021). *Tasa bruta de matrícula de nivel pre-primario y terciario, según sexo*. <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=99&idioma=e>

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*. [http://www.dialogoeducacionsuperior.edu.co/1750/articles-319917\\_recurso\\_1.pdf](http://www.dialogoeducacionsuperior.edu.co/1750/articles-319917_recurso_1.pdf)

Decreto No. 2852 de 2013. “*Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Empleo y el régimen de prestaciones del Mecanismo de Protección al Cesante, y se dictan otras disposiciones*”. Ministerio del Trabajo.

Departamento Administrativo de la Prosperidad Social [DPS]. Dirección de Transferencias Monetarias. *Reporte Programa Jóvenes en Acción*. con corte a diciembre 2021.

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado comunitario: desarrollo para todos*. Tomo I. <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd.pdf>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país. Tomo 1*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd%202014-2018%20tomo%201%20internet.pdf>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (30 de noviembre de 2020). *Declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión Apoyo para Fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia. Documento Conpes 4013*: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4013.pdf>



Departamento Nacional de Planeación [DNP] y Econometría. (2014). *Evaluación institucional y de resultados del programa centros regionales de educación superior –Ceres*.

Ley 30 de 1992. “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior. Congreso de la República 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 1188 de 2008. “Por la cual se regula el registro calificado de programas de educación superior y se dictan otras disposiciones”. Congreso de la República de Colombia. [https://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-159149\\_archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-159149_archivo_pdf.pdf)

Ley 2155 de 2021. “Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones”. Congreso de la República de Colombia. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202155%20DEL%2014%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202021.pdf>

Mann, A. D. (2020). *Dream Jobs? Teenagers’ Career Aspirations and the Future of Work*. <https://www.OCDE.org/berlin/publikationen/Dream-Jobs.pdf>

Mendick, H. (2013). *Choosing subjects: sociological approaches to young women’s subject choices*. (B. P. Macmillan., Ed.) Brooks, Rachel; McCormack, Mark y Bhopal, Kalwant (Eds.). *Contemporary debates in the sociology of education* (pp. 202-217).

Ministerio de Educación Nacional [MEN]. (2010). *Revolución Educativa. 2002-2010. Acciones y lecciones*.

Ministerio de Educación Nacional [MEN]. (2016). *Compendio estadístico de la educación superior en Colombia*. (I. Nacional, Ed.)

Ministerio de Educación Nacional [MEN]. (2017). *Información nacional 2010-2017*. [https://www.mineduccion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articles-212350\\_recurso\\_1.xlsx](https://www.mineduccion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articles-212350_recurso_1.xlsx)

Ministerio de Educación Nacional [MEN]. (2019). *Crédito Educativo y Acceso a la Educación Superior: Una perspectiva colectiva*.

Ministerio de Educación Nacional [MEN]. (2020). *Información nacional 2010-2019. Educación superior*. [https://snies.mineduccion.gov.co/1778/articles-391286\\_recurso\\_4.xls](https://snies.mineduccion.gov.co/1778/articles-391286_recurso_4.xls)

Ministerio de Educación Nacional [MEN] y Qualificar. (2015). *Estrategias para la Permanencia en Educación Superior: Experiencias Significativas*.

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (15 de septiembre de 2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO]. (2018). *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe*. Córdoba, Argentina: UNESCO – IESALC y UNC.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2010). *Habilidades y competencias del siglo XXI para los aprendices del nuevo milenio en los países de la OCDE*. Working Paper 21st Century Skills and Competences for New Millennium Learners in O.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] y Banco Mundial. (2012). *La educación superior en Colombia*. Bogotá: Mineducación.

Ortega, T. (2016). *Desenredando la conversación sobre habilidades blandas. Informe de Educación*. . <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2016/05/Policy-Brief-Soft-Skills-Spanish-FINAL.pdf>

Schleicher, A. (2017). *Is free higher education fair? OECD Education and Skills Today*. <https://oecdeditoday.com/is-free-higher-education-fair/>

Segrera, F. L. (2008). *Tendencias de la educación superior en el mundo y en América Latina y el Caribe*. (v. 1.-2. Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas), Ed.)

Sistema Nacional de Información de la Educación Superior [SNIES]. (2021a). *Instituciones*. <https://hecaa.mineduacion.gov.co/consultaspublicas/ies>

Sistema Nacional de Información de la Educación Superior [SNIES]. (2021b). *Programas*. <https://hecaa.mineduacion.gov.co/consultaspublicas/programas>

Sistema Nacional de Información de la Educación Superior [SNIES]. (2021c). *Perfiles regionales de educación superior*. <https://snies.mineduacion.gov.co/portal/Informes-e-indicadores/Perfiles-regionales-de-Educacion-Superior/>

Soja, E. (2012). *Seeking spatial justice*. (M. M. University., Ed.)

Tomasevski, K. (2004). *Indicadores del derecho a la educación*. (R. I. 341-388., Ed.)

UNESCO (2022). *Institute for Statistics* (<http://uis.unesco.org/>)

UNESCO - IESALC. (2020). *Hacia el acceso universal a la educación superior: tendencias internacionales*. <https://www.iesalc.unesco.org/wp-content/uploads/2020/11/acceso-universal-a-la-ES-ESPANOL.pdf>

Universidad Nacional de Colombia [UNAL]. (2018). *Equidad-UN. Boletín del Observatorio de Asuntos de Género de la Universidad Nacional de Colombia*. [http://www.bienestar.unal.edu.co/fileadmin/user\\_upload/OAG/boletines/Boletin\\_No\\_1\\_Equidad\\_UN.pdf](http://www.bienestar.unal.edu.co/fileadmin/user_upload/OAG/boletines/Boletin_No_1_Equidad_UN.pdf)

# ANEXOS

**Anexo 1.** Número de beneficiarios del Programa Generación E por departamento, corte a abril de 2022 y proyección a agosto y diciembre 2022

Departamento	Beneficiarios Equidad a abril de 2022	Beneficiarios Excelencia a abril de 2022	Beneficiarios Generación E a abril de 2022	Proyección a agosto de 2022 Beneficiarios Generación E	Proyección a diciembre de 2022 Beneficiarios Generación E
Amazonas	491	17	508	544	617
Antioquia	18.535	1.074	19.609	20.959	23.786
Arauca	1.946	89	2.035	2.177	2.469
Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	973	23	996	1.067	1.209
Atlántico	13.662	1.565	15.227	16.227	18.444
Bogotá, D.C.	12.955	991	13.946	14.891	16.908
Bolívar	11.762	775	12.537	13.394	15.204
Boyacá	10.443	427	10.870	11.630	13.191
Caldas	4.515	168	4.683	5.011	5.684
Caquetá	5.386	38	5.424	5.815	6.589
Casanare	2.236	175	2.411	2.574	2.923
Cauca	9.354	199	9.553	10.232	11.599
Cesar	13.138	455	13.593	14.548	16.499
Chocó	7.602	28	7.630	8.181	9.269
Córdoba	10.221	866	11.087	11.833	13.439
Cundinamarca	7.109	543	7.652	8.171	9.277
Guainía	195	24	219	233	265
Guaviare	826	26	852	912	1.034
Huila	7.694	486	8.180	8.741	9.921
La Guajira	7.372	135	7.507	8.042	9.116
Magdalena	12.638	154	12.792	13.709	15.536
Meta	4.523	266	4.789	5.118	5.809
Nariño	12.055	576	12.631	13.508	15.325
Norte de Santander	15.694	972	16.666	17.810	20.214
Putumayo	4.822	73	4.895	5.245	5.945
Quindío	3.295	89	3.384	3.623	4.108
Risaralda	5.061	185	5.246	5.614	6.367
Santander	22.539	1.449	23.988	25.631	29.092
Sucre	4.249	437	4.686	4.997	5.678
Tolima	11.439	243	11.682	12.513	14.184
Valle del Cauca	20.193	988	21.181	22.651	25.699
Vaupés	81	17	98	104	118
Vichada	378	19	397	425	482
<b>Total Nacional</b>	<b>263.382</b>	<b>13.572</b>	<b>276.954</b>	<b>296.129</b>	<b>336.000</b>

**Anexo 2.** Beneficiarios del Programa Generación E por grupo poblacional y por departamento, corte a abril de 2022 y proyección a agosto de 2022

Departamento	Mujeres	Hombres	Indígenas	Población NARP	Proyección a agosto de 2022 Mujeres	Proyección a agosto de 2022 Hombres	Proyección a agosto de 2022 Indígenas	Proyección a agosto de 2022 NARP
Amazonas	252	256	86	11	270	274	92	12
Antioquia	10.621	8.988	76	928	11.352	9.607	81	992
Arauca	1.098	937	8	43	1.174	1.002	9	46
Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	648	348	2	818	694	373	2	876
Atlántico	7.428	7.799	159	1.473	7.916	8.311	169	1.570
Bogotá, D.C.	6.830	7.116	393	140	7.293	7.598	420	149
Bolívar	6.769	5.768	34	463	7.232	6.162	36	495
Boyacá	6.531	4.339	28	10	6.987	4.642	30	11
Caldas	2.593	2.090	476	56	2.775	2.237	509	60
Caquetá	3.222	2.202	45	77	3.454	2.361	48	83
Casanare	1.330	1.081	25	23	1.420	1.154	27	25
Cauca	5.662	3.891	1.489	824	6.065	4.168	1.595	883
Cesar	7.255	6.338	193	515	7.765	6.783	207	551
Chocó	4.747	2.883	28	1.960	5.090	3.091	30	2.102
Córdoba	5.665	5.422	339	205	6.046	5.787	362	219
Cundinamarca	4.326	3.326	80	24	4.619	3.551	85	26
Guainía	122	97	53	0	130	103	56	0
Guaviare	530	322	9	18	567	345	10	19
Huila	4.637	3.543	140	38	4.955	3.786	150	41
La Guajira	4.029	3.478	404	768	4.316	3.726	433	823
Magdalena	7.169	5.623	19	309	7.683	6.026	20	331
Meta	2.539	2.250	17	70	2.714	2.405	18	75
Nariño	6.716	5.915	1.208	720	7.183	6.326	1.292	770
Norte de Santander	8.991	7.675	6	43	9.608	8.202	6	46
Putumayo	2.619	2.276	603	107	2.806	2.439	646	115
Quindío	1.734	1.650	115	87	1.857	1.767	123	93
Risaralda	2.562	2.684	134	153	2.742	2.872	143	164
Santander	12.829	11.159	12	112	13.708	11.923	13	120
Sucre	2.296	2.390	242	203	2.448	2.548	258	216
Tolima	6.771	4.911	498	55	7.252	5.260	533	59
Valle del Cauca	11.445	9.736	314	1.855	12.239	10.412	336	1.984
Vaupés	49	49	25	0	52	52	27	0
Vichada	235	162	12	6	251	173	13	6
<b>Total Nacional</b>	<b>150.250</b>	<b>126.704</b>	<b>7.272</b>	<b>12.114</b>	<b>160.663</b>	<b>135.466</b>	<b>7.780</b>	<b>12.958</b>

Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2022)

**Anexo 3.** Beneficiarios por IES del componente Equidad del Programa Generación E, corte a abril de 2022 y proyección a agosto 2022

Código SNIES IES Padre	Nombre IES	Beneficiarios Equidad a abril de 2022	Proyección de Beneficiarios Equidad a agosto de 2022
1101	Universidad Nacional de Colombia	7.088	8.149
1105	Universidad Pedagógica Nacional	1.455	1.463
1106	Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia – UPTC	6.642	6.780
1110	Universidad del Cauca	3.111	3.940
1111	Universidad Tecnológica de Pereira – UTP	6.794	6.836
1112	Universidad de Caldas	2.397	2.661
1113	Universidad de Córdoba	6.510	7.388
1114	Universidad Surcolombiana	3.891	4.802
1115	Universidad de la Amazonia	3.143	3.485
1117	Universidad Militar - Nueva Granada	1.832	1.849
1118	Universidad Tecnológica del Chocó - Diego Luis Córdoba	7.299	8.917
1119	Universidad de los Llanos	2.520	2.944
1120	Universidad Popular del Cesar	7.177	7.470
1121	Universidad - Colegio Mayor de Cundinamarca	1.048	1.053
1122	Universidad del Pacífico	1.656	1.910
1201	Universidad de Antioquia	2.833	3.352
1202	Universidad del Atlántico	8.140	8.197
1203	Universidad del Valle	8.558	10.157
1204	Universidad Industrial de Santander	5.802	6.704
1205	Universidad de Cartagena	8.320	8.457
1206	Universidad de Nariño	4.701	5.703
1207	Universidad del Tolima	8.470	9.050
1208	Universidad del Quindío	4.161	4.257
1209	Universidad Francisco de Paula Santander	6.595	6.659
1210	Universidad Francisco de Paula Santander – Ocaña	1.992	2.009
1212	Universidad de Pamplona	10.090	10.239
1213	Universidad del Magdalena - Unimagdalena	9.335	9.415
1214	Universidad de Cundinamarca - UDEC	2.924	2.952
1217	Universidad de Sucre	2.875	3.462
1218	Universidad de La Guajira	5.271	5.327
1301	Universidad Distrital - Francisco José de Caldas	2.883	3.355
2102	Universidad Nacional Abierta y A Distancia UNAD	39.472	41.221
2110	Colegio Mayor de Antioquia	1.122	1.353
2114	Escuela Nacional del Deporte	705	711
2206	Instituto Departamental de Bellas Artes	87	90
2207	Instituto Universitario de La Paz	1.859	1.876
2208	Conservatorio del Tolima	143	148
2209	Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid	1.968	2.313
2211	Institución Universitaria Bellas Artes y Ciencias de Bolívar	609	616
2301	Unidad Central del Valle del Cauca	1.746	1.798

Código SNIES IES Padre	Nombre IES	Beneficiarios Equidad a abril de 2022	Proyección de Beneficiarios Equidad a agosto de 2022
2302	Institución Universitaria de Envigado	502	591
3102	Instituto Superior de Educación Rural - ISER	1.291	1.497
3103	Institución Universitaria Mayor de Cartagena	1.555	2.201
3104	Colegio Mayor del Cauca	1.339	1.348
3107	Institución Universitaria Pascual Bravo	1.094	1.151
3115	Instituto Tecnológico del Putumayo	3.209	3.233
3117	Institución Universitaria ITSA	4.374	5.090
3201	Unidades Tecnológicas de Santander	15.445	15.535
3204	Instituto Tecnológico de Antioquia	2.655	2.844
3301	Institución Universitaria Antonio José Camacho	6.905	7.021
3302	Instituto Tecnológico Metropolitano	5.929	5.949
3303	Escuela Superior Tecnológica de Artes Débora Arango	127	152
4101	Instituto de Educación Técnica Profesional de Roldanillo	2.660	2.688
4102	Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Juan del Cesar	983	994
4106	Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Andrés	939	1.164
4107	Instituto Técnico Agrícola ITA	568	573
4108	Escuela Tecnológica Instituto Técnico Central	606	613
4109	Instituto Técnico Nacional de Comercio Simón Rodríguez – INTENALCO	847	892
4110	Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional	4.460	4.477
4111	Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional - Humberto Velásquez García	1.669	2.304
4112	Colegio Integrado Nacional Oriente de Caldas – IES CINOC	680	719
9927	Institución Universitaria Digital De Antioquia – UI Digital	2.091	2.133
9929	Universidad Autónoma Indígena Intercultural - UAIIN	10	11
2743	Universidad Internacional del Trópico Americano	220	226
<b>Total Equidad</b>		<b>263.382</b>	<b>282.474</b>

Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2022)



**Anexo 4.** Beneficiarios por IES del componente Excelencia del Programa Generación E, corte a abril de 2022 y proyección a agosto de 2022

Código SNIES IES Padre	Nombre IES	Beneficiarios Excelencia a abril de 2022	Proyección de beneficiarios Excelencia a agosto 2022
1101	Universidad Nacional de Colombia	1.243	1252
1105	Universidad Pedagógica Nacional	6	6
1106	Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia – UPTC	155	156
1110	Universidad del Cauca	125	126
1111	Universidad Tecnológica de Pereira - UTP	134	135
1112	Universidad de Caldas	75	75
1113	Universidad de Córdoba	62	62
1114	Universidad Surcolombiana	72	72
1115	Universidad de la Amazonía	4	4
1117	Universidad Militar - Nueva Granada	60	60
1119	Universidad de Los Llanos	8	8
1201	Universidad de Antioquia	300	302
1202	Universidad del Atlántico	65	65
1203	Universidad del Valle	263	265
1204	Universidad Industrial de Santander	905	912
1205	Universidad de Cartagena	171	172
1206	Universidad de Nariño	102	103
1207	Universidad del Tolima	29	29
1208	Universidad del Quindío	59	59
1209	Universidad Francisco de Paula Santander	70	70
1213	Universidad del Magdalena - Unimagdalena	102	103
1217	Universidad de Sucre	36	36
1301	Universidad Distrital - Francisco José de Caldas	73	73
1701	Pontificia Universidad Javeriana	587	591
1704	Universidad Santo Tomás	299	301
1706	Universidad Externado de Colombia	147	148
1707	Fundación Universidad de Bogotá - Jorge Tadeo Lozano	80	80
1709	Universidad Central	6	6
1710	Universidad Pontificia Bolivariana	818	823
1711	Universidad de La Sabana	301	303
1712	Universidad EAFIT	517	520
1713	Universidad del Norte	1.841	1852
1714	Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario	303	305
1718	Universidad de San Buenaventura	108	109
1719	Universidad Católica de Colombia	5	5
1720	Universidad Mariana	3	3
1722	Universidad de Manizales	16	16
1726	Universidad Católica de Oriente - UCO	8	8
1728	Universidad Sergio Arboleda	62	62
1729	Universidad El Bosque	115	116
1735	Universidad Manuela Beltrán - UMB	8	8
1803	Universidad de La Salle	52	52
1806	Universidad Libre	176	177

Código SNIES IES Padre	Nombre IES	Beneficiarios Excelencia a abril de 2022	Proyección de beneficiarios Excelencia agosto 2022
1812	Universidad de Medellín	68	68
1813	Universidad de Los Andes	1.484	1494
1814	Universidad Autónoma Latinoamericana - UNAULA	4	4
1815	Corporación Universidad Piloto de Colombia	6	6
1823	Universidad Autónoma de Bucaramanga - UNAB	310	312
1825	Universidad Autónoma de Manizales	130	131
1826	Universidad Antonio Nariño	23	23
1827	Universidad Católica de Manizales	5	5
1828	Universidad ICESI	659	663
1830	Universidad Autónoma de Occidente	101	102
1831	Universidad de Ibagué	44	44
1832	Universidad Tecnológica de Bolívar	275	277
1833	Universidad del Sinú – Elías Bechara Zainum – UNISINU	32	32
1835	Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales – UDCA	21	21
2104	Escuela Superior de Administración Pública - ESAP	1	1
2209	Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid	1	1
2701	Institución Universitaria Colegios de Colombia – UNICOC	1	1
2702	Fundación Universitaria de Ciencias de la Salud	32	32
2704	Colegio de Estudios Superiores de Administración - CESA	1	1
2707	Fundación Universitaria Juan N. Corpas	21	21
2708	Universidad CES	133	134
2711	Universidad Católica de Pereira	13	13
2712	Fundación Universitaria Konrad Lorenz	10	10
2713	Fundación Universitaria Los Libertadores	1	1
2723	Fundación Universitaria Agraria de Colombia - Uniagraria	1	1
2727	Fundación Universitaria CEIPA	2	2
2805	Universidad Simón Bolívar	205	206
2810	Corporación Universidad de la Costa CUC	59	59
2811	Escuela Colombiana de Ingeniería Julio Garavito	104	105
2812	Universidad EAN	49	49
2813	Universidad EIA	163	164
2820	Corporación Universitaria Lasallista	1	1
3117	Institución Universitaria ITSA	2	2
3204	Instituto Tecnológico de Antioquia	3	3
3302	Instituto Tecnológico Metropolitano	13	13
9103	Escuela Militar de Aviación Marco Fidel Suárez	9	9
9104	Escuela Militar de Cadetes General José María Córdova	7	7
9105	Escuela Naval de Cadetes Almirante Padilla	7	7
<b>Total Excelencia</b>		<b>13.572</b>	<b>13.655</b>

Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2022)



Equidad  
de todos

Prosperidad  
Social



La educación  
es de todos

Mineducación

SOY  
Generación E

Generación E

UNA GENERACION  
QUE PIENSA  
-DIFERENTE-

UNA GENERACION  
QUE PIENSA  
DIFERENTE