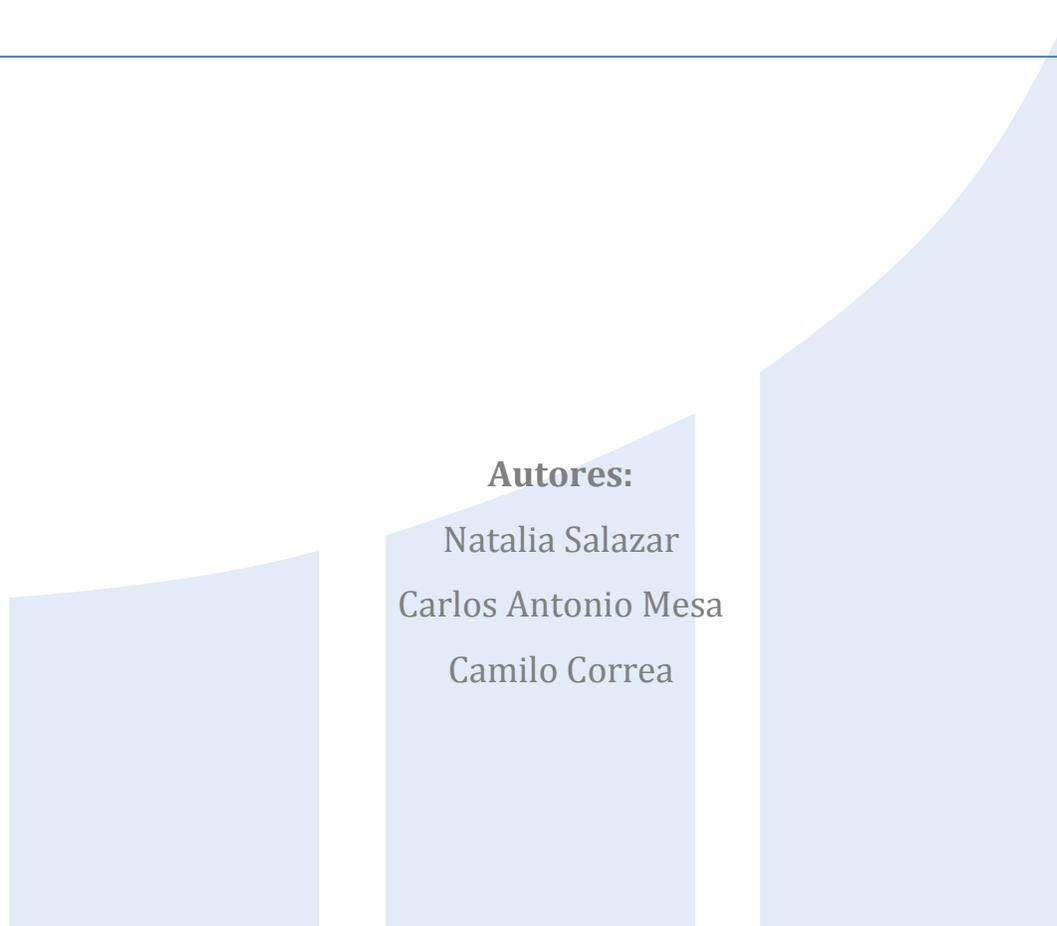


# FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR A TRAVÉS DEL ICETEX: ESTIMACIÓN DE NECESIDADES DE RECURSOS A FUTURO Y PROPUESTAS DE MECANISMOS DE FONDEO

---



Bogotá D.C., Noviembre 2016



**FEDESARROLLO**

Centro de Investigación Económica y Social



# Financiación de la educación superior a través del ICETEX: estimación de necesidades de recursos a futuro y propuestas de mecanismos de fondeo

---

Natalia Salazar  
Carlos Antonio Mesa  
Camilo Correa  
FEDESARROLLO<sup>1</sup>  
**INFORME FINAL**

<b>I. Introducción .....</b>	<b>4</b>
<b>II. Educación superior en Colombia y el papel del ICETEX .....</b>	<b>8</b>
A. Principales tendencias de la educación superior en Colombia .....	8
B. El ICETEX como facilitador del acceso a la educación superior.....	13
1. <i>Cambios relevantes en la política de créditos.....</i>	<i>13</i>
2. La actividad del ICETEX.....	16
C. Mecanismos de fondeo del ICETEX.....	25
<b>III. Estimación de los costos de la acreditación y de la población potencialmente beneficiaria del ICETEX.....</b>	<b>27</b>
A. Aspectos generales .....	27
B. La acreditación como aseguramiento de la calidad .....	29
C. El Sistema Nacional de Acreditación en Colombia .....	30
D. Revisión de los procesos de acreditación institucional en Colombia.....	38
E. Costos asociados a la acreditación institucional .....	40
F. Metodología para cuantificar los costos asociados al proceso de acreditación .....	43
1. <i>Resultados de la encuesta.....</i>	<i>44</i>
2. <i>Necesidades de recursos con fines de acreditación institucional – Modelo de Consistencia Financiera para la Educación Superior.....</i>	<i>53</i>
3. <i>Proyección de matrícula acreditada a 2025.....</i>	<i>57</i>
<b>IV. Proyección de los costos de los programas para acompañar el aumento en cobertura de la educación superior y necesidades adicionales de fondeo a 2025: el lado de la demanda .....</b>	<b>60</b>
A. Proyecciones financieras del ICETEX .....	60
B. ¿Ser Pilo Paga como política de Estado? Escenarios de costeo de expandirlo hasta 2025 .....	64
1. <i>Descripción del programa .....</i>	<i>64</i>
2. <i>Cifras del programa.....</i>	<i>66</i>

---

<sup>1</sup> Los investigadores agradecen especialmente a Leonardo Villar por la asesoría y acompañamiento que brindó a lo largo del desarrollo de este proyecto.

3.	<i>Proyección de costos de expandir el programa hasta 2025</i> .....	68
<b>V.</b>	<b>Mecanismos de fondeo alternativos para el ICETEX</b> .....	<b>72</b>
A.	La racionalidad de los programas de crédito educativo .....	72
B.	Revisión de las experiencias internacionales.....	79
1.	<i>Australia - Help</i> .....	79
2.	<i>México – SOFES (liquidado)</i> .....	80
3.	<i>Estados Unidos</i> .....	80
4.	<i>Crédito con Apoyo del Estado - Chile</i> .....	84
5.	<i>México – Finae</i> .....	86
6.	<i>Mexico Finem - Finem</i> .....	87
7.	<i>Sampoerna – Indonesia</i> .....	88
C.	Consideraciones sobre mecanismos alternativos de fondeo para el ICETEX .....	88
1.	<i>Incrementar los recursos del Presupuesto para el ICETEX</i> .....	89
2.	<i>Transitar hacia un esquema en el que parte de los recursos con los que cuenta el ICETEX en su fondeo habitual se destinen a otorgar una garantía y/o subsidio de tasa a créditos originados por el sector financiero privado</i> .....	89
3.	<i>Crear un programa de ahorro para educación en el ICETEX</i> .....	93
4.	<i>Desarrollar la titularización de créditos educativos</i> .....	96
<b>VI.</b>	<b>Reflexiones finales</b> .....	<b>102</b>
<b>VII.</b>	<b>Referencias</b> .....	<b>103</b>
ANEXO 1.	Default en los préstamos estudiantiles y políticas para mitigarlo .....	107
1.	<i>Default en los préstamos estudiantiles</i> .....	107
2.	<i>Mecanismos para reducir mora y default en los préstamos</i> .....	110
ANEXO 2.	El proceso de acreditación y su relación con la calidad: revisión de la literatura internacional.....	113
ANEXO 3.	Encuesta de Costos de Acreditación Institucional.....	117
ANEXO 4.	Ejemplos de programas similares a Ser Pilo Paga.....	126
1.	<i>Quiero estudiar (Colombia)</i> .....	126
2.	<i>Beca 18 (Perú)</i> .....	126
3.	<i>Beca Bicentenario (Chile)</i> .....	127
4.	<i>Fundación Posse (Estados Unidos)</i> .....	127

## I. Introducción

En la actualidad la educación superior, su cobertura y calidad son elementos importantes para impulsar el desarrollo científico, la innovación y el crecimiento económico. Así mismo, promover el acceso a la educación terciaria es un instrumento de política que contribuye al desarrollo individual de los ciudadanos y a su movilidad social. No obstante, al contrario de la educación primaria y media, promover desde el gobierno el acceso y la calidad de la educación terciaria encuentra obstáculos de diversa índole.

En efecto, la capacidad de los gobiernos para financiar la provisión del servicio de educación superior a través del presupuesto es limitada en un contexto en el que se

observa una demanda creciente, junto con restricciones fiscales. En respuesta a ello, los países han adoptado esquemas de *costos compartidos* a través del cobro de matrículas. Por ejemplo, en los países de la OECD como Chile, Corea, Japón, Reino Unido, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Holanda, Italia, España, Austria, Suiza, México Suecia y Estados Unidos, los estudiantes pagan una matrícula a las universidades públicas y/o privadas, dependiendo del caso<sup>2</sup>. Esta tendencia responde también al hecho que la educación terciaria sólo cubre a una parte de la población potencial, en particular, a aquellos estudiantes más sobresalientes de familias favorecidas económicamente. Por lo tanto, hay una reducida justificación para que a través de los impuestos que paga la sociedad como un todo, se beneficie un grupo reducido de estudiantes. Pero adicionalmente, teniendo en cuenta los altos retornos de la educación terciaria, no sería socialmente justificable, ni en línea con la equidad, financiar con el presupuesto público, los costos de estudio de quienes en el futuro estarán dentro de la población de mayores ingresos (Johnstone, 2009).

No obstante, bajo el esquema de costos compartidos cada vez más común internacionalmente, la creciente demanda por educación superior se ha reflejado en elevados costos de las matrículas, lo cual se convierte, a su vez, en un obstáculo de acceso, especialmente para aquellos estudiantes de menores ingresos. Por ello, los gobiernos intervienen frecuentemente extendiendo ayudas como becas y préstamos que cubren un porcentaje o la totalidad del costo de la educación.

Generalmente, los programas diferentes de becas consisten en préstamos de largo plazo, en condiciones blandas, que implican un subsidio del gobierno. Lo más generalizado es que el repago del préstamo se inicie cuando el estudiante haya culminado sus estudios. Se distinguen dos modalidades de reembolso. En la modalidad *tipo hipoteca*, los pagos del crédito tienen un cronograma predefinido y su monto es independiente del ingreso del egresado. La otra modalidad es el esquema de *créditos contingentes al ingreso*. En ésta, los pagos se definen como un porcentaje del ingreso que recibe el egresado una vez se emplea. El período de reembolso se extiende hasta cuando la totalidad del préstamo es cancelado.

El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) es una entidad, vinculada al Ministerio de Educación Nacional, creada en 1950 con el propósito de facilitar el acceso a la educación superior, en particular de la población con mérito académico menos favorecida, a través del otorgamiento de créditos de largo plazo y en condiciones más favorables que las del mercado.<sup>3</sup> La cobertura de los programas del ICETEX viene en aumento, aunque su comportamiento parece menos dinámico que en el caso de la cobertura de educación superior<sup>4</sup>. El ICETEX ha cumplido con su misión de concentrarse en la población de menores ingresos hacia donde se ha dirigido más del 90% del monto

---

<sup>2</sup> Ver OECD (2014). *Education at a Glance*. Pgs. 260-272.

<sup>3</sup> La entidad también otorga becas y administra fondos constituidos por entidades públicas y privadas cuyo objetivo es ampliar la cobertura de la educación superior en Colombia.

<sup>4</sup> Ésta ha venido aumentando gradualmente, pasando de 30% en 2006 a 46.1% en 2014

de los créditos. Esta proporción ha aumentado en los últimos años, comportamiento que coincidió con la significativa flexibilización de los créditos para estudiantes de estratos 1, 2 y 3 en materia de tasas de interés en 2012, lo cual a su vez ha elevado el costo fiscal del programa.

Las metas que se ha impuesto el Ministerio de Educación en materia de cobertura de educación superior son ambiciosas. El PND 2014-2018 plantea un incremento de la cobertura de 46.1%<sup>5</sup> en 2014 a 57% para ese último año y el propósito es llegar a 67% en 2025. El mismo Plan estableció que, con el fin de promover la calidad, a partir de 2018 el ICETEX sólo podrá extender financiación a estudiantes en instituciones de educación superior (IES) acreditadas o programas acreditados en instituciones no acreditadas. En tercer lugar, el PND también abrió la posibilidad del ICETEX de extender créditos a las instituciones de educación superior para producir mejoras en calidad.

Los desarrollos recientes en relación con los programas de créditos del ICETEX frente a las metas del Ministerio en materia de cobertura de educación superior sugieren algunas consideraciones:

- Los recursos presupuestales y de otro tipo que requerirá el ICETEX para acompañar las metas de cobertura dependerá positivamente de la evolución de la población *potencialmente* beneficiaria y negativamente de la disponibilidad de recursos para extender préstamos (de la capacidad de fondeo).
- La población *potencialmente* beneficiaria dependerá a su vez de los logros en materia de cobertura de educación superior, por una parte, pero también de los avances en acreditación, por otra. Estos dos aspectos pueden tener impactos encontrados si no se dan esfuerzos importantes en materia de acreditación. En efecto, si bien, la ambiciosa meta de cobertura de educación superior sugiere un crecimiento dinámico de la población *potencialmente* beneficiaria, la restricción del PND de sólo poder extender financiación a estudiantes de instituciones acreditadas o programas acreditados en instituciones no acreditadas a partir de 2018, puede reducir de manera importante el tamaño de esta población. Ello debido a que la acreditación ha avanzado a un ritmo lento en el país. Sólo cerca del 14% de las IES y de los programas registrados cuentan con acreditación de calidad. Es más, la evolución las nuevas acreditaciones se ha estancado en los últimos años. Por otra parte, más del 60% de los créditos del ICETEX se orientan actualmente a IES no acreditadas. Si bien ello significa una menor presión sobre los recursos del ICETEX, también implica que muchos jóvenes de instituciones o programas no acreditados van a ver limitado su acceso a la educación superior por escasez de financiamiento.

---

<sup>5</sup> La cifra real observada fue de 47.8%.

- Resulta importante identificar cuál es la mayor limitación para alcanzar la acreditación, ya sea de los programas registrados o de la institución y establecer si las restricciones de financiamiento son un obstáculo importante, caso en el cual el ICETEX podría contribuir al proceso a través de la extensión de créditos a las instituciones, como se lo permitió el Plan. Si éste llegase a ser el caso, es igualmente importante evaluar la conveniencia de esta financiación. En efecto, la extensión de créditos para acelerar la acreditación de las instituciones, de no estar adecuadamente focalizada y acompañada de los incentivos correctos, puede llevar a resultados indeseados, en los que instituciones significativamente alejadas de los estándares de calidad se mantienen en el mercado, con costos para el estudiante que seguirá recibiendo una educación sin calidad. En ese caso, el propio ICETEX podría verse afectado en sus finanzas porque, como se verá, la baja calidad de la educación que se financia puede aumentar la probabilidad de no pagar el crédito. Adicionalmente, es importante resaltar que la acreditación exitosa debe ser sostenible en el tiempo, por lo que surge la inquietud en cuanto a si allegar recursos por una sola vez a través de un préstamo permitirá asegurar el mantenimiento de la calidad de una IES.
- No obstante, independientemente de la evolución futura de la población *potencialmente* beneficiaria, en la actualidad el ICETEX encuentra obstáculos para expandir su actividad y aumentar su cobertura, principalmente por restricciones de fondeo. Al respecto vale la pena resaltar lo siguiente:
  - i) Hay una alta dependencia del ICETEX de los recursos del presupuesto nacional, la cual ha venido aumentando en los últimos años por cambios introducidos a las políticas de créditos. Esta dependencia evidencia riesgos en el escenario macroeconómico actual en el que el gobierno se encuentra ejecutando un proceso de ajuste fiscal.
  - ii) Iniciativas pasadas de captar ahorro a través de la emisión de títulos (TAE) no resultaron exitosas.
  - iii) A pesar de algunos intentos pasados, el sector financiero privado no parece estar interesado en apalancar los recursos del ICETEX. No obstante, pareciera que no se han utilizado todos los mecanismos para ampliar la acción del ICETEX involucrando recursos privados, simulando la estrategia de otros países, que no siempre, es necesario decirlo, han tenido el éxito esperado.

Este estudio realizado para el ICETEX tiene dos propósitos principales. Por una parte se propone proyectar hasta 2025 la actividad crediticia del ICETEX y los recursos requeridos para sustentarla. Por otra, evalúa las restricciones de fondeo del ICETEX y plantea algunas alternativas.

El estudio cuenta con seis secciones incluyendo esta introducción. La segunda sección presenta la evolución de los principales indicadores de la educación

superior en Colombia y el papel que ha jugado el ICETEX en facilitar su acceso. La tercera se centra en las proyecciones de la actividad del ICETEX, en particular de la población *potencialmente* beneficiaria, teniendo en cuenta las restricciones impuestas en el PND. Antes de presentar las proyecciones en materia de población potencialmente beneficiaria y necesidad de recursos, en esta sección se hace primero una discusión general sobre el proceso de acreditación de la calidad de la educación superior en Colombia. Así mismo, se presentan los resultados de una encuesta a las instituciones de educación superior elaborada en el marco de este trabajo que buscó aproximarse a los costos del mencionado proceso de acreditación y sus principales obstáculos. La cuarta sección hace una aproximación a los recursos financieros que requeriría el ICETEX bajo diversos escenarios. La quinta se centra en el problema del fondeo que enfrenta el ICETEX y discute algunas alternativas de política con base en una revisión del diseño, implementación y desempeño de esquemas de crédito educativo en varios países. La sexta sección incluye las principales conclusiones y recomendaciones.

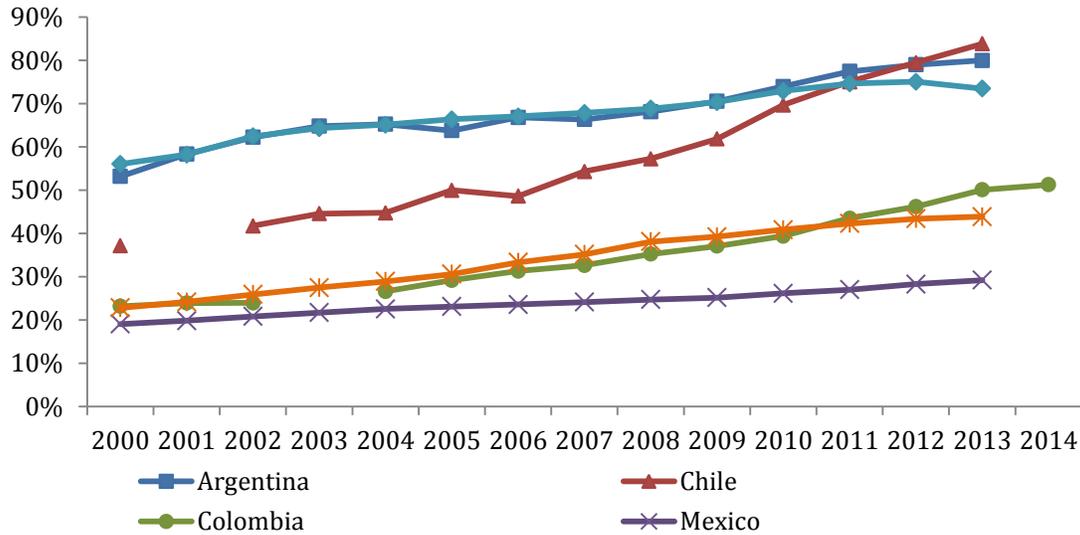
## **II. Educación superior en Colombia y el papel del ICETEX**

### **A. Principales tendencias de la educación superior en Colombia**

El sistema de educación superior en Colombia ha mostrado avances en las últimas décadas. La cobertura y el número de estudiantes graduados han aumentado continuamente. No obstante, el acceso sigue siendo bajo, especialmente para los estudiantes de los quintiles de ingresos bajos. Así mismo, las tasas de deserción, a pesar de haberse reducido ligeramente, siguen siendo elevadas.

La cobertura de educación superior ha aumentado gradualmente en los últimos 15 años, prácticamente duplicándose (Gráfico 1). Esta última tasa es similar a la observada en el promedio de los países de la región, pero es baja cuando se la compara con la observada en la OECD (70.2% en promedio para 2013). También resulta inferior a la de países como Argentina (79.9% en 2013) y Chile (83.8% en 2013). En cuanto a la evolución, Colombia y Chile muestran tendencias más dinámicas en materia de cobertura que otros países, aunque en este último país el progreso ha sido mucho más notorio.

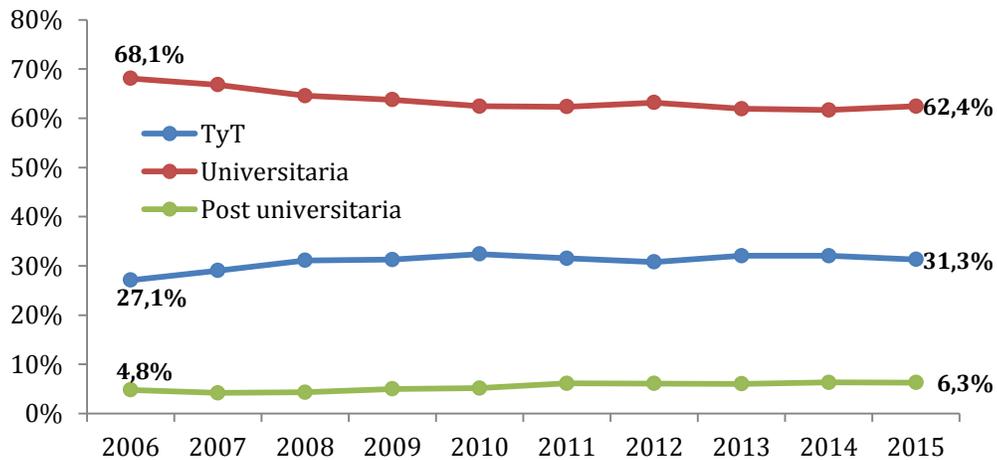
**Gráfico 1. Cobertura en educación superior**



Fuente: Banco Mundial.

A finales de 2015, el número de estudiantes matriculados en las IES ascendió a 2.15 millones. Teniendo en cuenta el nivel de formación, cerca del 62.4% de la matrícula se concentró en educación universitaria, mientras el 31.3% en educación técnica y tecnológica y 6.3% en post universitaria (especialización, posgrado y doctorado)(Gráfico 2). Cabe resaltar la pérdida de participación de la educación universitaria en los últimos ocho años, lo cual ha sido compensado con un aumento de la matrícula en educación técnica y tecnológica y, en menor medida, con una mayor participación de la matrícula post-universitaria. Dentro del nivel técnico y tecnológico, la educación técnica ha perdido participación frente a la tecnológica. Alrededor de 54% de la matrícula se ha concentrado en IES públicas y 46% en IES privadas. Esta composición ha sido relativamente estable en el tiempo.

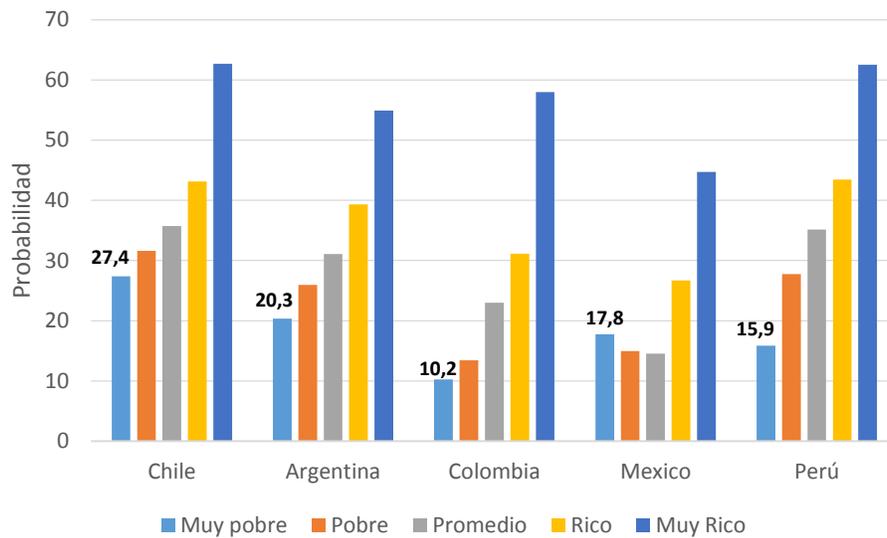
**Gráfico 2. Matrícula por nivel de formación**



Fuente: Mineducación – SNIES.

A pesar de los esfuerzos tendientes a aumentar la cobertura, todavía sólo un reducido porcentaje de la población potencial accede a la educación superior en Colombia. De acuerdo con los cálculos del Ministerio de Educación, la tasa de absorción inmediata, es decir, la proporción entre estudiantes matriculados en IES y alumnos matriculados en secundaria en el año inmediatamente anterior, está alrededor de 35%. La mayor dificultad se presenta para los estudiantes pertenecientes a los quintiles de menores ingresos. En Colombia, la probabilidad que tienen los jóvenes de quintiles de más bajos ingresos de acceder a la educación superior es reducida cuando se compara con otros países de la región (Gráfico 3).

**Gráfico 3. Probabilidad de ingresar a la educación superior por quintil socioeconómico, 2013**



Notas: El dato para México corresponde al 2012.

Fuente: CEDLAS/Banco Mundial (2015).

Como sucede en otros países, el costo de las matrículas es uno de los obstáculos que dificultan el acceso de los jóvenes a la educación superior. Para 2015, este costo para niveles técnico y tecnológico y universitario oscilaba entre 16% y 115% de un salario mínimo semestral de ese año (Cuadro 1). En el caso de los estudios post universitarios este costo resulta mayor al salario mínimo semestral y oscilaba entre 97% y 330% de éste. El costo aumenta con el nivel de formación y es mayor en las IES privadas que en las públicas. En los niveles técnico y tecnológico y universitario el costo de las matrículas en IES privadas está entre 2.1 y 2.7 veces el costo en las IES públicas. Algo similar se observa en el caso de los estudios post universitarios.

**Cuadro 1. Costo promedio de la matrícula en IES públicas y privadas como porcentaje del salario mínimo semestral, 2015**

		Valor promedio matrícula estudiantes, 2015		% Salario Mínimo Legal Semestral	
CARÁCTER	NIVEL DE FORMACIÓN	IES PÚBLICAS	IES PRIVADAS	IES PÚBLICAS	IES PRIVADAS
Institución Técnica Profesional	Técnica profesional	\$ 634,500	\$ 1,499,155	16.4%	38.8%
	Tecnológica	\$ 634,500	\$ 1,723,795	16.4%	44.6%
	Universitaria	\$ 634,500	\$ 2,006,375	16.4%	51.9%
Institución Tecnológica	Técnica profesional	\$ 550,988	\$ 1,505,808	14.3%	38.9%
	Tecnológica	\$ 599,486	\$ 1,687,678	15.5%	43.7%
	Universitaria	\$ 1,172,785	\$ 2,387,025	30.3%	61.7%
Institución Universitaria	Técnica profesional	\$ 782,425	\$ 1,309,523	20.2%	33.9%
	Tecnológica	\$ 998,489	\$ 1,705,909	25.8%	44.1%
	Universitaria	\$ 1,921,828	\$ 2,799,329	49.7%	72.4%
	Especialización	\$ 3,763,358	\$ 5,655,529	97.3%	146.3%
	Maestría	\$ 3,743,172	\$ 6,301,135	96.8%	163.0%
Universidad	Técnica profesional	\$ 446,083	\$ 1,169,321	11.5%	30.2%
	Tecnológica	\$ 450,312	\$ 1,795,028	11.6%	46.4%
	Universitaria	\$ 528,365	\$ 4,363,342	13.7%	112.9%
	Especialización	\$ 4,448,944	\$ 9,335,704	115.1%	241.5%
	Maestría	\$ 4,146,713	\$ 9,238,638	107.3%	239.0%
	Doctorado	\$ 4,956,108	\$ 12,631,596	128.2%	326.7%

Nota: Información de valores de matrícula con corte a 11 de diciembre de 2015

Fuente: MEN-SNIES.

El número de graduados al año en el país se ha duplicado entre 2001 y 2014, pasando de niveles de 138 mil a 280 mil sin contar SENA. No obstante, la tasa de graduación en formación universitaria es baja. En 2014, ésta se situó en 34.5%, en formación técnica profesional, 34.5% y en formación tecnológica fue 24.0%.<sup>6</sup> Los bajos porcentaje de graduación son consistentes con una elevada tasa de deserción. Cabe resaltar, sin embargo, que ésta se ha reducido en los últimos años. De acuerdo con el reciente reporte sobre la educación en Colombia de la OECD (OECD, 2015), la tasa de deserción es 33% al final del primer semestre y alcanza 71% en el décimo. Así mismo, el estudio destaca que la tasa de deserción es más alta en los programas de más bajo nivel de formación, a pesar de que sus ciclos son más cortos. Así, en promedio, la tasa de deserción en el período de estudio es 45% para el caso de

<sup>6</sup> La tasa de graduación contabiliza el porcentaje de graduados para un grupo de estudiantes que ingresaron a primer curso en un mismo periodo académico (cohorte). Con el objeto de medir la eficiencia en la culminación, para el nivel universitario se calcula en el decimocuarto semestre y para técnico y tecnológico en el noveno semestre. Información tomada del último resumen de indicadores de educación superior publicado en la página web del Ministerio de Educación (Mayo 2016).

programas universitarios, 54% para los tecnológicos y 62% en tecnológicas profesionales.

De acuerdo con cifras comparativas de la OECD, el gasto público total en educación como porcentaje del PIB es más bajo que en el promedio de la OECD pero es similar frente al de países como Chile o incluso Alemania. No obstante, dado que el PIB per cápita es mucho más bajo en Colombia que en cualquiera de esos países, el gasto público per cápita sí resulta ser bajo en la región. Algo similar sucede con el gasto público en educación terciaria (Cuadro 2).

**Cuadro 2. Gasto público en educación como % del PIB (2012, último dato disponible para todos los países)**

	Primaria y secundaria	Terciaria	Total
<b>Nueva Zelanda</b>	4,4	1,7	6,1
<b>Brasil</b>	4,7	1	5,7
<b>Canadá</b>	3,2	1,7	4,9
<b>Estados Unidos</b>	3,3	1,5	4,8
<b>Francia</b>	3,6	1,2	4,8
<b>Australia</b>	3,4	1,1	4,5
<b>México</b>	3,4	0,9	4,3
<b>Colombia</b>	3,3	1	4,3
<b>Alemania</b>	2,9	1,3	4,2
<b>Chile</b>	2,8	1,2	4,1
<b>OECD</b>	<b>3,5</b>	<b>1,3</b>	<b>4,8</b>

Fuente: OECD, Education at Glance 2015.

El Plan Nacional de Desarrollo estableció que la meta en materia de cobertura en educación superior para finales del presente cuatrienio es de 57%, es decir 12 puntos porcentuales de aumento en relación con el nivel observado en 2013 (Cuadro 3).

**Cuadro 3. Metas de educación superior en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018**

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Porcentaje de cupos de educación técnica y tecnológica con acreditación de alta calidad	9,60%	15%
Tasa de cobertura en educación superior	45,50%	57%
Porcentaje de mejora en el promedio nacional en Saber Pro con respecto a la línea base	0%	12%

Fuente: DNP.

## B. El ICETEX como facilitador del acceso a la educación superior

El ICETEX es una entidad financiera del Estado, de naturaleza especial, destinada a promover la educación superior en Colombia a través del otorgamiento y recaudo de créditos educativos con recursos propios o de terceros. Igualmente, el ICETEX está orientado a facilitar el acceso a las oportunidades educativas que brinda la comunidad internacional.

Esta entidad fue creada de 1950 (Decreto 2586) como una entidad anexa al Ministerio de Educación Nacional, con el objetivo de facilitar la realización estudios en el exterior. En 1968 se amplió su función para extender créditos para estudios en el país (Decreto 3155). En 2005 (Ley 1002) transformó al ICETEX en una entidad financiera de naturaleza especial.

### 1. Cambios relevantes en la política de créditos

La ley 1002 de 2005 estableció que el ICETEX debía cobrar sobre sus créditos intereses más bajos que los ofrecidos por el mercado financiero. Para facilitar los préstamos con tasas menores a las del mercado financiero, priorizando las aplicaciones de personas con bajos recursos, y para asegurar la sostenibilidad financiera de largo plazo de la entidad, el CONPES 3496 de 2007 fue aprobado con la intención de contratar una operación de crédito público por la suma de US\$500 millones, destinados a financiar parcialmente la segunda fase del proyecto ACCES, la línea de crédito más importante del ICETEX<sup>7</sup>.

Posteriormente, en 2012, la Ley 1457 estableció que los créditos otorgados a estudiantes de estratos 1, 2 y 3 tendrían una tasa de interés real de 0%, igual a la inflación del IPC, durante la vigencia del mismo. Dicha ley señaló así mismo que el subsidio generado por la medida estaría a cargo del Presupuesto Nacional. Posteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, moderó parcialmente este beneficio al establecer que los beneficiarios de créditos de educación superior que se encuentren registrados en el SISBEN, dentro de los puntos de corte establecidos por el Ministerio de Educación Nacional, y que terminen su programa, sólo pagarán el capital prestado durante su periodo de estudios, más la inflación causada de acuerdo con los datos publicados por el DANE, correspondientes al periodo de amortización.

En el 2015, el ICETEX creó las nuevas líneas de crédito “Tú eliges”, las cuales permiten elegir el porcentaje del crédito que el estudiante desea pagar durante la época de estudio. Hasta el primer semestre de este año, el estudiante podía pagar

---

<sup>7</sup> El ICETEX tiene diversas líneas de crédito para pregrado y posgrado, entre los cuales el más importante es la línea de crédito ACCES. Esta línea de crédito es de largo plazo y prioriza a estudiantes de ingresos bajos. Fue desarrollada como uno de los componentes del Proyecto Acceso con Calidad a la Educación Superior o “ACCES”, iniciado en 2002 por el Gobierno colombiano, con capital del Banco Mundial.

0%, 10%, 25%, 50% y 100% del capital, junto con los respectivos intereses, durante la carrera. Recientemente la línea de crédito 50% fue remplazada por las líneas de mediano plazo 30%, 40% y 60%. Las primeras tres modalidades –líneas de largo plazo– están disponibles para estudiantes estrato 1, 2 y 3, priorizados por el puntaje del SISBEN, y que cumplan un requisito de puntaje en la prueba SABER 11. Adicionalmente, con el “Tú eliges”, se reestructuraron las líneas de largo plazo ACCES y mediano plazo, y se creó el crédito de corto plazo.

En el crédito de largo plazo, focalizado para estratos 1, 2 y 3 que cumplan los puntos de corte de SISBEN, se financiaba antes hasta el 75% de la matrícula únicamente para estudiantes de estratos 1, 2 y 3, y hasta el 50% de la matrícula para otros estratos, con tasa de interés de hasta el IPC más 8, pasó a financiar hasta el 100% de la matrícula, con una tasa de interés oscilante entre el IPC y el IPC más 10 (dependiendo del puntaje en SISBEN).

Por otro lado, los beneficios de crédito de sostenimiento –que pueden ir desde dos hasta cinco SMMLV–, la condonación del 25% por graduación, la condonación total del crédito por mejor resultado en las pruebas SABER PRO y el subsidio de sostenimiento, se mantienen para aquellos estudiantes dentro de los puntos de corte Sisbén, en todas las líneas de crédito de 0 a 25%. Para las líneas de crédito de 30%, 40% y 60% se mantienen únicamente los beneficios de condonación para los estudiantes que cumplan con los puntos de corte Sisbén.

**Cuadro 4. Crédito ACCESS de largo plazo y Tú eliges: principales características**

CARACTERÍSTICAS	Crédito Acces Largo plazo	Tú eliges
<b>Definición</b>	Es una línea de crédito a largo plazo para financiar programas técnicos profesionales, tecnológicos o de ciclo complementario de escuelas normales superiores o universitarios en la que se le presta a un estudiante para que pague un nuevo profesional	‘Tú Eliges’, el nuevo sistema de crédito educativo le permitirá a los jóvenes acceder a la educación superior mediante esta financiación para sufragar los costos de sus matrículas de pregrado y posgrado, dentro y fuera del país, a partir del segundo semestre del 2015. Ésta consta de 5 opciones de crédito.
<b>¿A quién está dirigido?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Colombianos de escasos recursos económicos, estratos 1 2 y 3, de buen desempeño académico.</li> <li>Poblaciones que se encuentren en condiciones vulnerables (desplazados, colombianos en proceso de reinserción y habitantes de zonas rurales).</li> <li>Estudiantes de estrato 4, 5 y 6 con excelente desempeño académico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los créditos de largo plazo con pago durante la carrera de 0%, 10% y 25% son para estudiantes de escasos recursos económicos estratos 1 2 y 3, y con puntaje de la prueba Saber 11 de 310, 290 y 270 respectivamente</li> <li>Los créditos de mediano y largo plazo con pago durante la carrera de 30%, 40%, 60% y 100% para estudiantes de estratos 1,2,3,4,5 y 6 con o sin Sisbén y puntaje de la prueba Saber 11 de 250 para cualquier caso</li> </ul>
<b>Cobertura</b>	El monto máximo de desembolso por semestre es de hasta once (11) salarios mínimos mensuales legales vigentes por cada crédito educativo. Para estratos 1 y 2 el 75% para estrato 3 el 50%, y para	Financiación del 100% del valor de la matrícula y la totalidad del programa académico.

	Programas técnico profesionales, tecnológicos, CERES hasta el 100%	
<b>Tasa de interés</b>	Los créditos educativos que se otorguen para adelantar estudios de educación superior tendrán una tasa de interés variable ajustada cada año. Dicha tasa de interés variable será la correspondiente al cálculo de la variación del índice de Precios al Consumidor IPC, certificado por el DANE al cierre de diciembre de cada año para estratos 1, 2 y 3. IPC +8 para el resto	La tasa varía de acuerdo a la modalidad de pago durante la carrera: <b>0%, 10% y 25%</b> : Pago tasa real 0% si cumple punto de corte Sisbén o Pago tasa real IPC+10% si no cumple punto de corte Sisbén  <b>30%, 40%, 60% y 100%:</b> Tasa IPC para estratos 1, 2 y 3 con punto de corte Sisbén, e IPC+ 9% para todos los estratos que no estén en corte Sisbén
<b>Período de gracia</b>	Es el equivalente al doble de la época de estudios, es decir, si el periodo de estudios financiados tuvo una duración de cinco (5) años, la época de pago o amortización equivaldrá a diez (10) años. El período de pago o amortización se inicia al terminar el programa de estudios o el período de gracia (si ha utilizado esta opción), o inmediatamente cuando se presente una de las causales de terminación del crédito establecidas en el Reglamento de Crédito Educativo	Los créditos de modalidad de pago durante la carrera de 0%, 10% y 25% tienen un periodo de gracia de 1 año
<b>Subsidio de sostenimiento / Beneficios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Subsidio de \$755.300 ajustado cada año por el IPC que se otorga a colombianos registrados en la base de datos del Sisbén III y que cumplan con los puntos de corte establecidos en el Acuerdo 009 de 2013</li> <li>▪ Condonación del 25% del crédito por tan solo graduarse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sostenimiento para este año por \$755.300 semestrales, valor que tiene un incremento anual de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor (IPC)</li> <li>▪ Condonación del 25% del crédito por tan solo graduarse.</li> <li>▪ Tasa real cero, es decir solo rembolsarán el capital girado ajustado al IPC anual</li> </ul>
<b>Requisitos para acceder al crédito</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ser Colombiano</li> <li>• Tener un deudor solidario</li> <li>• Los estudiantes que ingresan a segundo semestre deben acreditar resultado de las Pruebas Saber 11 y promedio de notas del primer semestre cursado superior a 3,6</li> <li>• Los estudiantes que ingresan a partir de tercer semestre en adelante, deben tener un promedio de notas no inferior a 3,6 en el último período cursado o acumulado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ser colombiano</li> <li>▪ Codeudor o Fondo de Garantías para créditos de 0%, 10% y 25%</li> <li>▪ De acuerdo a la modalidad debe cumplir con unos requisitos específicos (antes mencionados)</li> </ul>
<b>Beneficios adicionales de “ Tú eliges”</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se financiará cualquier programa dando prioridad a aquellos que cuenten con acreditación de alta calidad</li> <li>▪ Los requisitos de acceso al crédito no están concentrados en la capacidad de pago del estudiante o su núcleo familiar</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a información del ICETEX.

Finalmente la amortización del crédito es la misma (cuota escalonada o cuota fija con plazo del doble del tiempo del período financiado), y se financian todos los

programas priorizando aquellos acreditados con alta calidad o las IES con acreditación institucional.<sup>8</sup>

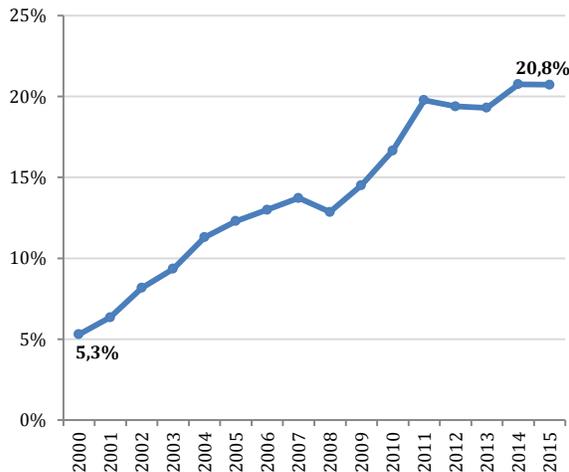
## 2. La actividad del ICETEX

### a) Cobertura

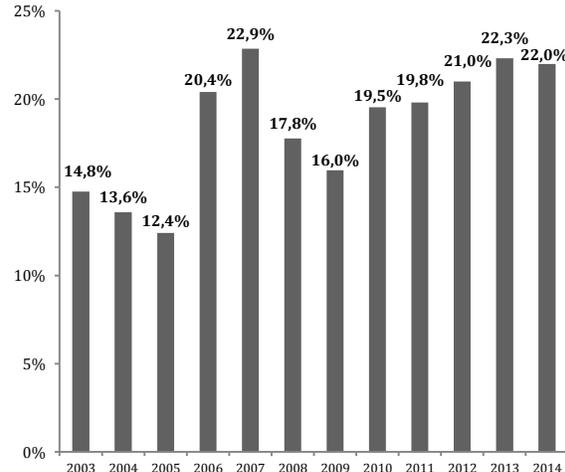
La cobertura del ICETEX, ya sea medida como el porcentaje de estudiantes matriculados en IES que son beneficiarios del programa o como el porcentaje del flujo de estudiantes nuevos que se matriculan en una IES y que reciben ayuda financiera, ha aumentado gradualmente en el tiempo. El primer indicador pasó de niveles de 5.2% en el año 2000 a 20.8% en 2015, mientras el segundo creció de niveles de 15% en 2003 a niveles de 22% en 2015 (Gráfico 4). En términos del número de créditos, se tiene que mientras en el 2000 menos de 38 mil estudiantes recibían apoyo financiero en 2015 esta cifra supera los 635 mil.

**Gráfico 4. Cobertura del ICETEX**

A. Como porcentaje de la matrícula total en IES



B. Como porcentaje de los estudiantes que ingresan a la educación superior con financiamiento

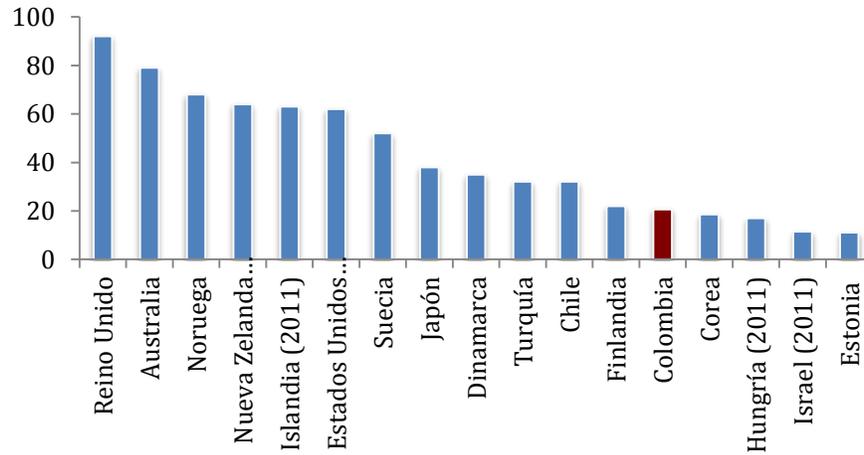


<sup>8</sup> El crédito de mediano plazo también fue reestructurado con “Tú eliges”, pasando de tener un tope en la financiación de 11 SMMLV a poder financiar el 100% de la matrícula. La tasa de interés que antes diferenciaba entre estratos 1, 2 y 3, con tasa de interés igual al IPC, y 4, 5 y 6, con tasa igual al IPC más cuatro en época de estudios, e IPC más ocho en el período posterior, también modificó como se explica en el Cuadro 4. El plazo en esta modalidad de crédito también cambió. Anteriormente se pagaba el 50% del crédito en época de estudio, y 50% posteriormente, pasando a una estructura actual con pagos en época de estudios de 30%, 40% y 60%. Adicionalmente se creó el crédito de corto plazo, que financia hasta el 100% de la matrícula, con una estructura de tasa de interés igual a la actual del crédito de mediano plazo, debiéndose cancelar la totalidad del crédito en la época de estudio. Por último es preciso recordar que el Plan Nacional de Desarrollo estableció que a partir de 2018, el ICETEX sólo podrá financiar estudios de estudiantes en IES acreditadas o en programas acreditados. Al respecto es preciso mencionar que en la actualidad más del 60% de los créditos de la entidad se orientan a la financiación de estudiantes en IES no acreditadas.

Fuente: SPADIES – MEN.

La proporción de estudiantes que reciben ayuda financiera en Colombia (21%) es baja cuando se le compara internacionalmente. En varios países de la OECD esa proporción es superior a 50% e incluso en unos casos superior al 80% (Gráfico 5). Ésta es también inferior a la de Chile (en donde alcanza 50%) aunque superior a la de México en donde apenas llega a 12.5%.

**Gráfico 5. Créditos del gobierno a estudiantes de pregrado, magister y doctorado (2013/2014)<sup>9</sup>**



Fuente: OECD & SPADIES.

### 3. Características de los créditos

El ICETEX ha enfocado su actividad a los estudiantes de menores ingresos. Dentro del total de la financiación otorgada (\$3.9 billones a abril de 2016), 88% se ha dirigido a estudiantes de estratos bajos (1, 2 y 3) y menos de 1% a estudiantes de estrato 6. Una composición similar se registra en términos del número de créditos vigentes, 92% están concentrados en los estratos 1, 2 y 3 (Cuadro 5).

<sup>9</sup> La fuente para Colombia es ICETEX y para los demás países es OECD. Aunque en ambos casos se consideran el número de estudiantes que reciben un crédito del gobierno, las cifras pueden no ser estrictamente comparables.

**Cuadro 5. Número de créditos y saldo de cartera por estratos socioeconómicos (abril de 2016)**

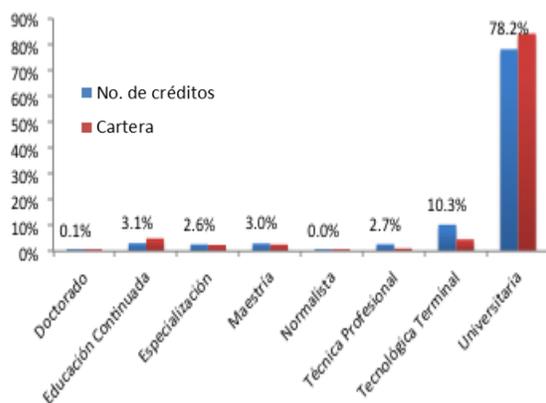
Estrato	No. créditos	Saldo de cartera (\$ millones)	Participación en No. créditos	Participación en saldo cartera	Participación acumulada en No. créditos	Participación acumulada en saldo cartera
1	107,008	805,675	25.9%	20.7%		
2	176,917	1,726,249	42.8%	44.4%	68.7%	65.1%
3	95,420	901,119	23.1%	23.2%	91.8%	88.2%
4	22,791	292,698	5.5%	7.5%	97.3%	95.8%
5	8,124	114,946	2.0%	3.0%	99.2%	98.7%
6	3,111	50,023	0.8%	1.3%	100.0%	100.0%
<b>Total</b>	<b>413,371</b>	<b>3,890,711</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>		

Fuente: ICETEX.

Los préstamos del ICETEX están enfocados, tanto en número como en monto, en estudios universitarios. El porcentaje de créditos otorgados para estudios universitarios (78%), es un poco más elevado que el porcentaje de estudiantes matriculados en esta modalidad de formación. Por el contrario, la cobertura de la educación técnica y tecnológica en los créditos del ICETEX es baja (Cuadro 6).

**Cuadro 6. Matrícula y número de créditos otorgados por nivel de formación (participación %, abril 2016)**

A. Número de créditos y cartera



B. Número de créditos y matrícula

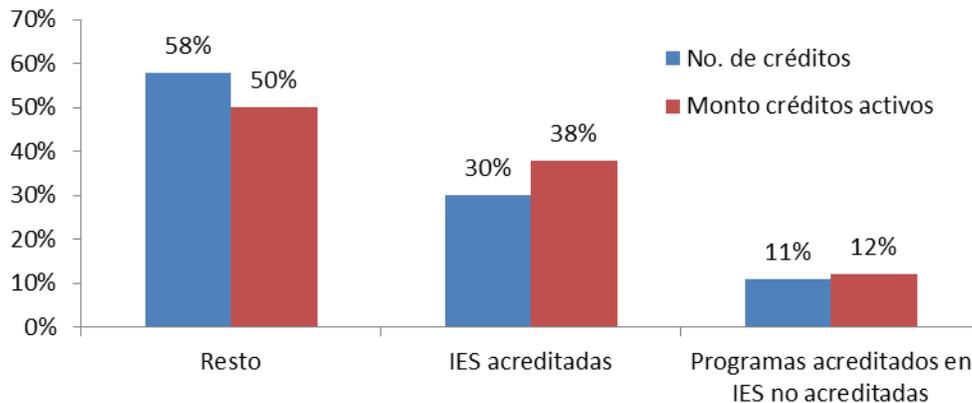
	Matrícula	No. Créditos
Doctorado	0.2%	0.1%
Especialización	3.6%	2.6%
Maestría	2.1%	3.0%
Técnica Profesional	4.2%	2.7%
Tecnológica Terminal	28.1%	10.3%
Universitaria	61.7%	78.2%

Fuente: ICETEX.

Una proporción importante de los préstamos del ICETEX se orienta a estudiantes de IES o programas no acreditados. En efecto, en relación con el número de créditos, 58% se orienta a estudios en universidades y programas no acreditados. En monto, este porcentaje asciende a 50%. Sólo 30% del número total de préstamos y 38% de la cartera colocada total se dirige a financiar estudios en IES acreditadas (Gráfico 6). Un 11% y 12%, respectivamente, se orienta a préstamos para estudiantes en programas acreditados de IES no acreditadas. Esta concentración de los préstamos en IES o programas no acreditados representa un reto en el futuro próximo para el

ICETEX y para los estudiantes que acceden a IES no acreditadas o programas no acreditados, dado lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

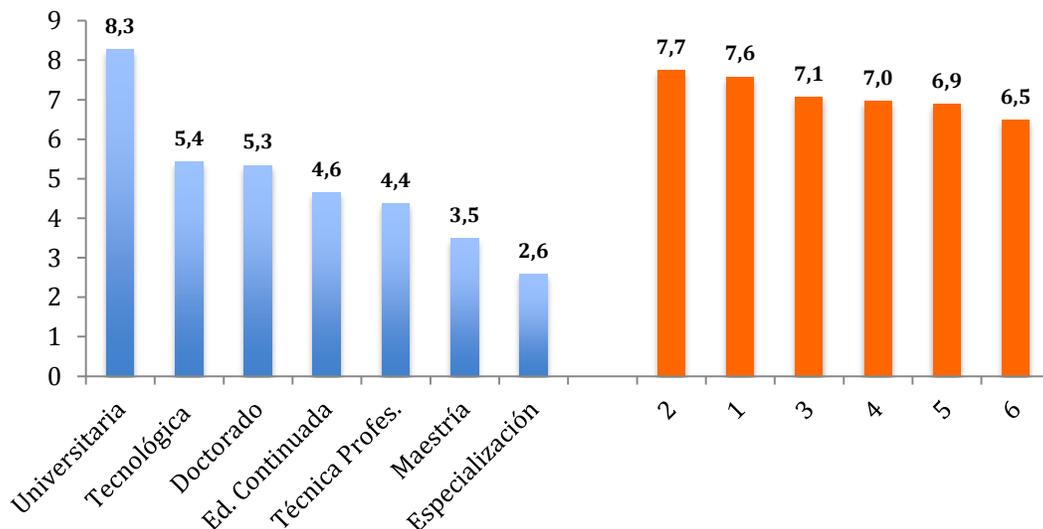
**Gráfico 6. Número y monto de los créditos por tipo de IES**



Fuente: ICETEX y cálculos propios.

En promedio, ICETEX financia 7.5 semestres de educación superior para un estudiante. Este número varía dependiendo del nivel de formación, siendo de hasta 8.3 semestres en promedio en el caso de formación universitaria y hasta de 2.5 semestres en el caso de especialización (Gráfico 7). También hay una diferencia en el número de semestres financiados promedio cuando se tiene en cuenta el estrato. Este es de 7.7 semestres en el caso de los préstamos orientados al estrato 1 y va disminuyendo gradualmente hasta 6.5 semestres en el caso del estrato 6.

**Gráfico 7. Número de semestres promedio financiados (abril de 2016)**

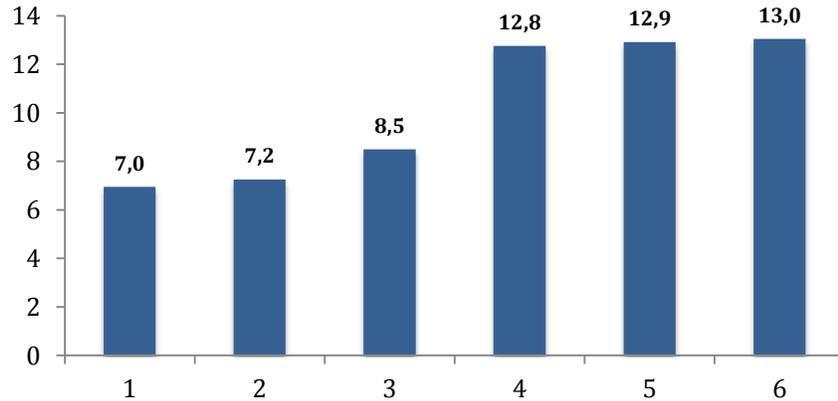


Fuente: Elaboración propia con base en información del ICETEX.

La tasa de interés promedio (ponderada por montos) de la cartera colocada es 8.04% en términos nominales (Gráfico 8). La tasa va aumentando con el estrato del

estudiante, y esto se deriva de lo establecido en las normas de los últimos años. Los estudiantes de estratos 1, 2 y 3 pagan una tasa nominal entre 7% y 8%, no se aleja del comportamiento de la inflación y los estratos 4, 5 y 6 pagan una tasa sobre los créditos cercana a 13%, más o menos 5-6 puntos reales por encima de la inflación.

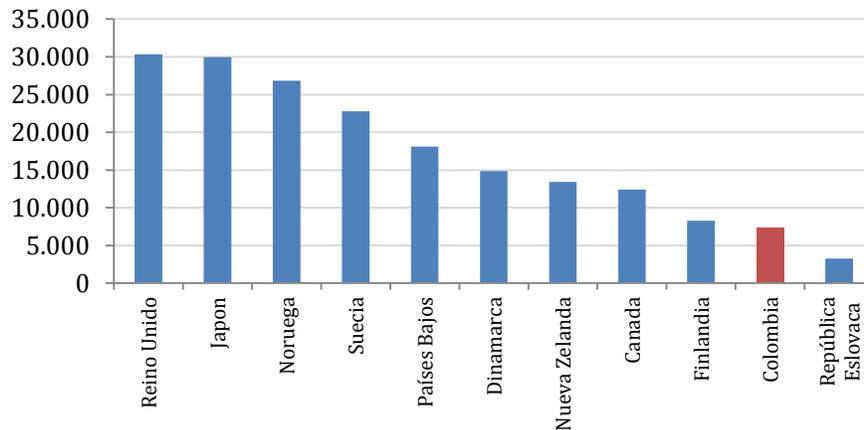
**Gráfico 8. Tasa de interés promedio nominal por estrato socioeconómico (%)**



Fuente: ICETEX y cálculos propios.

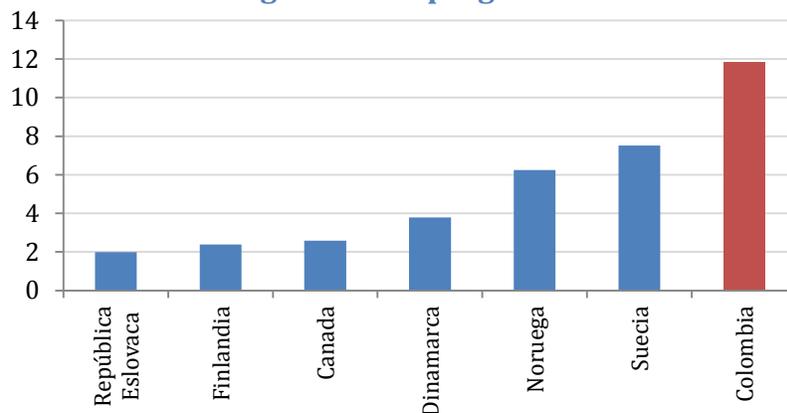
A pesar de que la tasa de interés para los estudiantes de estratos bajos es reducida, muy cercana a la inflación y debido a que los estudiantes no hacen pagos al crédito durante el período de estudio, la deuda acumulada como porcentaje del ingreso esperado de un estudiante recién graduado de pregrado es alta cuando se compara internacionalmente (Gráfico 9 y Gráfico 10). Esto podría estar reflejando el hecho de que en Colombia el ingreso per cápita es inferior al de los países con los cuales se hace la comparación.

**Gráfico 9. Deuda promedio al terminar los estudios en US dólares**



Fuente: OECD e ICETEX.

**Gráfico 10. Deuda promedio como porcentaje del ingreso promedio de un egresado de pregrado<sup>10</sup>**



Fuente: OECD, ICETEX y Observatorio Laboral.

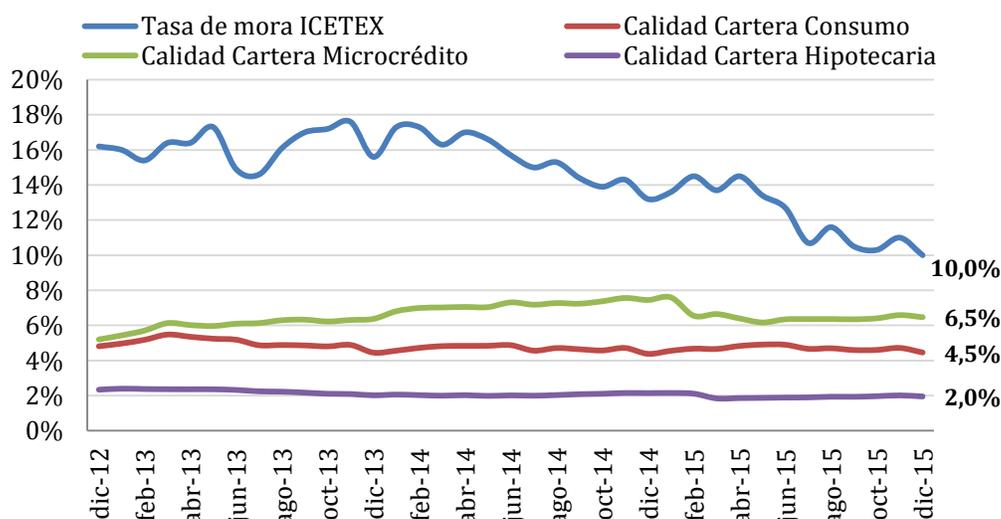
En cuanto a la calidad de la cartera, el indicador de cartera vencida, que mide la proporción de créditos con mora de más de 90 días en la cartera total, se mantuvo alrededor de 16% entre 2012 y 2014, para luego mostrar una mejora gradual hasta 10% en diciembre de 2015 (Gráfico 11).

Como sucede en la práctica, la calidad de la cartera de créditos de estudiantes presenta una calidad menos favorable que otras modalidades de préstamo. En general, ello se explica por varios factores. La primera son los altos niveles de deserción, que como se mostró antes son elevados en Colombia. En segundo lugar, ya sea porque la calidad de la educación que reciben los estudiantes es baja o porque las condiciones económicas del país en determinados períodos se deterioran, es difícil para los recién graduados conseguir empleo, o bien cuando lo consiguen, el salario es bajo e insuficiente para pagar la deuda. Una tercera causa es la falta de información sobre opciones de pago y refinanciaciones. Así mismo, las políticas de cobro, en particular cuando los créditos son otorgados por una entidad gubernamental especializada, las políticas de crédito son menos eficaces frente a las aplicadas por el sector financiero y los incentivos a pagar se reducen. En el Anexo 1 se presenta una breve discusión sobre los altos niveles de mora que en general presentan los créditos estudiantiles en el mundo.

En Colombia, el crédito del ICETEX muestra una calidad menos buena que el crédito de consumo y de microcrédito, que son los que en general mantienen los niveles más elevados para ese indicador (Gráfico 11). Así mismo, la calidad es mucho menos favorable que en el caso de la cartera de vivienda que es el crédito a más largo plazo en el sector financiero. No obstante, estos indicadores no son totalmente comparables debido a la diferencia de plazos y garantías asociadas.

<sup>10</sup> En este caso, dado que las fuentes son diferentes (ICETEX para Colombia y OECD para los demás países) los indicadores pueden no ser estrictamente comparables.

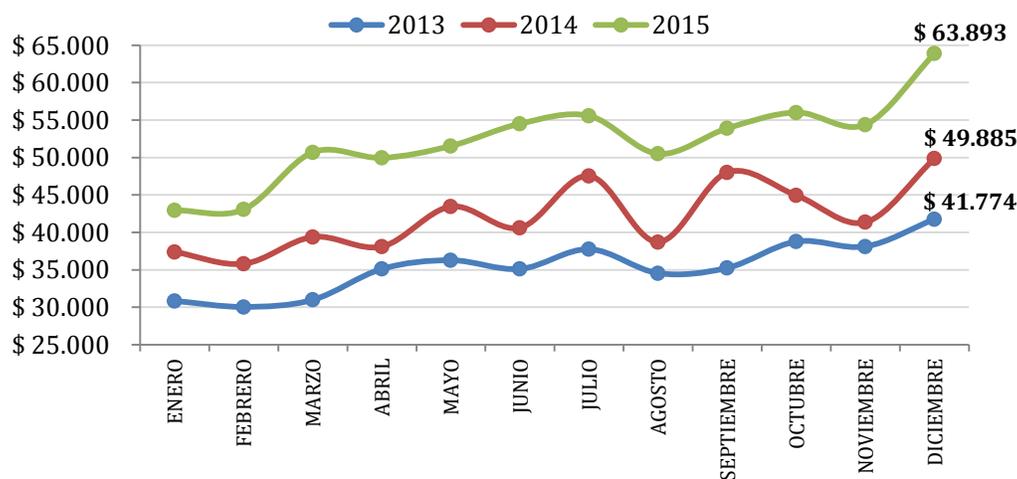
**Gráfico 11. Índice de cartera vencida**



Fuente: ICETEX y Superfinanciera.

La mejora en la calidad de la cartera observada en los últimos años es consistente con los mayores esfuerzos en materia de cobro y recuperación de cartera (Gráfico 12).

**Gráfico 12. Recaudo de cartera**  
(valores en millones de pesos constantes de 2016)



Fuente: ICETEX y Banco de la República. Cálculos propios.

A corte de marzo del 2016, el ICETEX contaba con 62.100 créditos con al menos 31 días de mora, por un monto total de \$440,1 mil millones. Lo anterior significa que aproximadamente el 14%<sup>11</sup> de los créditos vigentes se encuentran en esta situación, lo que equivale al 12%<sup>12</sup> del total de la cartera colocada.

<sup>11</sup> Existen 414.618 créditos vigentes a marzo de 2016

<sup>12</sup> La cartera colocada a abril de 2015 fue de \$3.895.807 millones

En general, todos los créditos otorgados por el ICETEX son clasificados según su nivel de riesgo, el cual depende conjuntamente del puntaje obtenido en la aplicación del modelo de probabilidad de incumplimiento, y de las edades de vencimiento del crédito. Dicha calificación decide entre otras cosas, el nivel de atención que se debe dedicar crédito, y las acciones a tomar para su pago efectivo.

Las calificaciones de riesgo son agrupadas en cinco categorías, que se muestran a continuación:

- Categoría A o “riesgo normal”: Esta categoría incluye los créditos catalogados como AA y A, y contienen los créditos con una estructuración y atención apropiadas.
- Categoría B o “riesgo aceptable, superior al normal”: Los créditos calificados en esta categoría están aceptablemente atendidos, pero deben ser tratados con más cuidado, pues tienen características podrían afectar, transitoria o permanentemente, el normal recaudo del crédito. Incluye las catalogaciones BB y B.
- Categoría C o “riesgo apreciable”: Se califican en esta categoría los créditos que presentan insuficiencias en la capacidad de pago del deudor, que comprometan el normal recaudo de la obligación en los términos convenidos.
- Categoría D o “riesgo significativo”: Crédito de difícil cobro. Es aquél que tiene cualquiera de las características del riesgo apreciable, pero en mayor grado, haciendo que la probabilidad de recaudo es altamente dudosa.
- Categoría E o “riesgo de incobrabilidad”: Crédito que se estima incobrable

Las calificaciones de riesgo que van desde la AA a la CC varían entre los créditos dependiendo de las características propias de estos, pero las calificaciones que van desde la C hasta la E dependen únicamente de los días que el préstamo lleva en mora, como se ve a continuación:

**Tabla 1. Clasificación según días en mora**

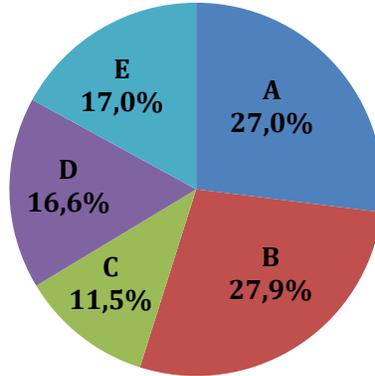
Calificación	ACCES y Mediano plazo	Posgrados
C	91 - 120 días	151 - 180 días
DD	121 -270 días	181 - 300 días
D	271 - 450 días	300 - 480 días
E	Más de 450 días	Más de 480 días

Fuente: ICETEX.

De acuerdo con información del ICETEX, de más de 60 mil créditos en mora, 10.311 están clasificados con un nivel de riesgo significativo, y 10.578 se estiman

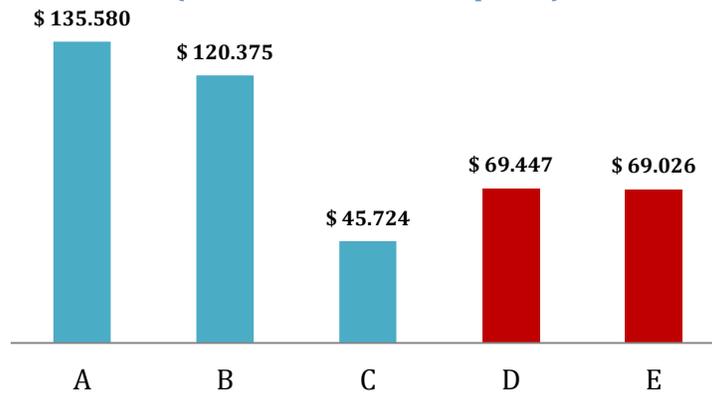
irrecuperables. El monto de estos créditos equivale a \$138,4 mil millones de pesos, lo que representa aproximadamente 3,5% de la cartera colocada a abril (Gráfico 13 y Gráfico 14).

**Gráfico 13. Proporción del número de créditos según clasificación de riesgo**



Fuente ICETEX. Cálculos propios.

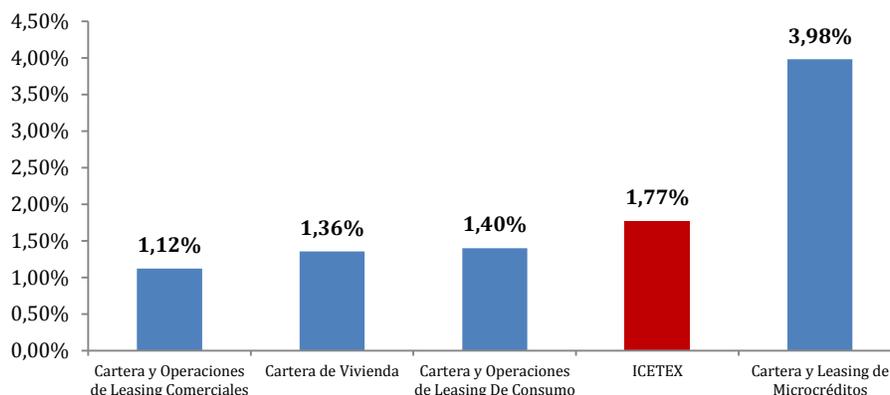
**Gráfico 14. Monto por clasificación de riesgo**  
(Cifras en millones de pesos)



Fuente ICETEX.

Adicional a lo anterior, en el Gráfico 15 se compara la cartera con clasificación E del ICETEX con el promedio de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera. Este promedio se obtuvo sobre el total de la cartera colocada en diferentes categorías de operaciones financieras. Se puede observar que el monto de los créditos irrecuperables del ICETEX equivale a un 1,77% de la cartera colocada, ubicándose por encima de la cartera y leasing comerciales, de consumo y de vivienda, pero significativamente menor a las operaciones de microcréditos.

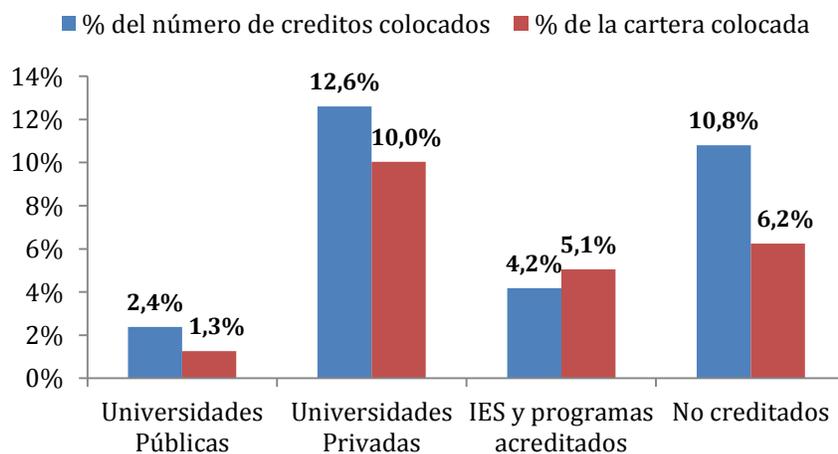
**Gráfico 15. Cartera con clasificación E como proporción de la cartera colocada del ICETEX vs entidades vigiladas por la Superfinanciera**



Fuente: ICETEX y Superfinanciera. Cálculos propios.

Un análisis de la calidad de la cartera diferenciando por tipo de IES señala que tanto en número como en monto, la proporción de créditos con al menos 30 días de mora es menor en las IES públicas y en los programas o IES acreditadas. El indicador en términos de número es casi el doble en las universidades privadas y en los programas o IES no acreditadas (Gráfico 16).

**Gráfico 16. Créditos con más de 30 días de mora (% del total)**



Fuente: cálculos con base en información del ICETEX.

### C. Mecanismos de fondeo del ICETEX

El ICETEX se fondea con recursos propios (provenientes del reembolso de los créditos y de recursos del crédito externo, particularmente del Banco Mundial), con recursos provenientes del Presupuesto Nacional, con recursos provenientes de alianzas estratégicas con otras entidades públicas y con los recursos depositados

por instituciones públicas y privadas en Fondos que apoyan el acceso a la educación superior y que son administrados por el ICETEX.<sup>13</sup>

En los últimos 5 años, los recursos que fondean la actividad del ICETEX han mostrado una tendencia al alza, pasando de cerca de \$775 mil millones en 2011, a más de \$1.5 billones en 2015 (equivalentes a 0.17% y 0.3% del PIB para los mismos años) (Cuadro 7). Este comportamiento obedece en gran medida a los aportes de la Nación, que pasaron de \$114.560 millones a \$916.419 millones y aumentaron como proporción del presupuesto total de la entidad de 25% en 2011 a más de 39% en 2015. El aumento del presupuesto nacional se ha orientado primordialmente a cubrir los mayores costos del subsidio de tasa de interés sobre los créditos para estratos 1, 2 y 3 definido en 2012. De esta manera, los aportes de la Nación que en monto eran inferiores a los recursos propios en 2011, alcanzan en la actualidad cifras similares.

**Cuadro 7. Presupuesto del ICETEX**  
(Cifras en millones de pesos)

<b>Fuente de recursos</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Recursos propios (incl. Crédito BM)	550.317,5	589.341,1	705.641,1	530.213,2	696.606,3
Fondos en administración	15.521,4	18.958,7	15.731,8	17.227,1	22.083,5
Alianzas estratégicas	14.874,7	13.726,3	19.885,0	28.258,9	28.402,5
Aportes de la Nación	194.248,1	325.572,0	423.012,3	520.334,0	617.419,8
<b>Total</b>	<b>774.961,7</b>	<b>947.598,0</b>	<b>1.201.901,2</b>	<b>1.247.613,7</b>	<b>1.572.114,8</b>

Fuente: ICETEX.

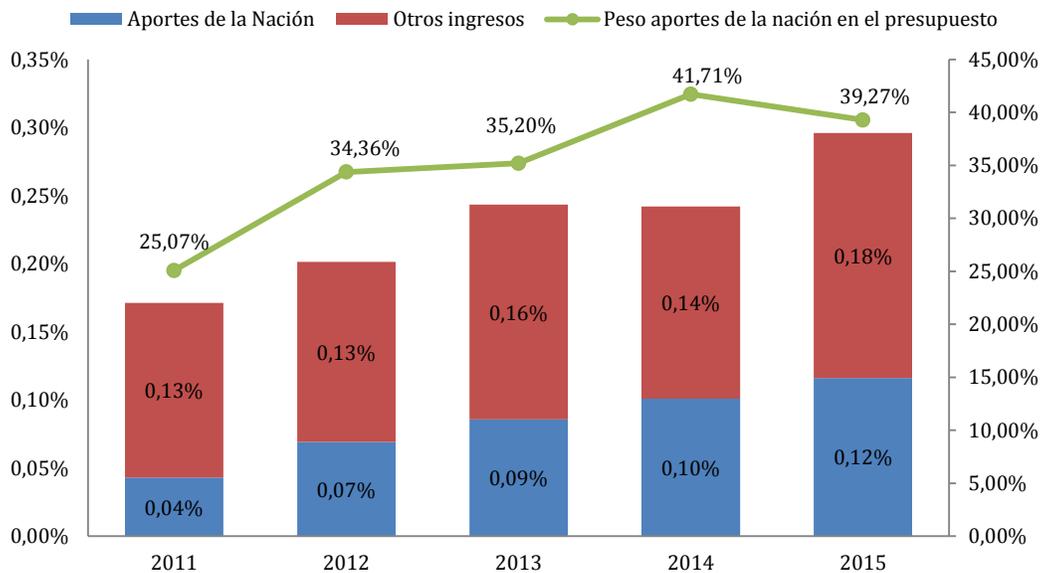
La mayor dependencia del ICETEX de los aportes de la Nación se convierte en una preocupación. En un contexto de ajuste fiscal y de expectativas de recorte en los gastos en todos los sectores, la disponibilidad de mayores recursos para lograr la ampliación cobertura del ICETEX y/o acompañar las metas de cobertura de educación superior parece difícil.

Debe señalarse además el descalce de tasas entre la actividad pasiva y activa del ICETEX. Aunque en buena medida, el ICETEX se financia con recursos propios que provienen de la misma actividad crediticia, en promedio los recursos que provienen del presupuesto Nacional y del Banco Mundial, particularmente, se captan a una tasa

<sup>13</sup> Las Alianzas estratégicas del ICETEX son convenios que la entidad establece con las administraciones del orden territorial o nacional, para contar con mayores recursos económicos que permitan atender a más estudiantes interesados en financiar sus estudios. En la actualidad, el ICETEX cuenta con 77 alianzas. Con los recursos disponibles para alianzas en 2015 fue posible adjudicar 4.948 nuevos créditos (6.1% de los préstamos aprobados en el mismo año). Por su parte, los Fondos en Administración son recursos económicos que administra el ICETEX provenientes de entidades de carácter público o privado, cuyo propósito es invertir en el acceso y la permanencia de una población en el sistema educativo.

de interés mayor (tasa de endeudamiento de la Nación más el riesgo cambiario, en el caso del crédito del ICETEX).

**Gráfico 17. Presupuesto del ICETEX (% del PIB)**



Fuente: ICETEX; Banco de la República. Cálculos propios.

### III. Estimación de los costos de la acreditación y de la población *potencialmente* beneficiaria del ICETEX

#### A. Aspectos generales

Como ya se mencionó, el PND estableció que a partir del 2018 los créditos y becas financiados el ICETEX solo podrán destinarse a financiar estudios en instituciones o programas de educación superior que se encuentren acreditados.

De esta manera, Colombia da pasos adicionales hacia estándares internacionales, de acuerdo con los cuales la acreditación institucional se constituye en un factor determinante en la asignación y elegibilidad para el acceso a los recursos del gobierno para el financiamiento de las diferentes actividades de las instituciones – i.e., el financiamiento de la oferta–, y de manera central, para el financiamiento de los créditos estudiantiles.

Estas acciones se justifican en la evidencia empírica que muestra los efectos positivos que tiene la acreditación sobre el desempeño de los estudiantes. En Colombia, por ejemplo, basta con mirar los puntajes de las pruebas de Estado para la educación superior por institución y evidenciar que en promedio las Instituciones de Educación Superior (IES) acreditadas se encuentran por encima de las no acreditadas. A su vez, diferentes estudios muestran que aun teniendo en cuenta que

la educación acreditada es más costosa, su retorno social es significativamente mayor. Mientras la tasa de retorno social de la educación superior es de 19% cuando los estudiantes ingresan a instituciones no acreditadas, cuando lo hacen a instituciones acreditadas el retorno llega al 37%<sup>14</sup>.

En el caso de los programas de créditos estudiantiles, limitar la adjudicación de créditos a estudiantes de IES o programas acreditados, busca además reducir las tasas de deserción, aumentar las probabilidades de empleo e ingreso al culminar los estudios y de esta manera disminuir las tasas de mora de los créditos que es uno de los factores que caracterizan los créditos a estudiantes y que ponen en riesgo la sostenibilidad de los programa.

Si bien parece justificable limitar el uso de recursos públicos para atender la oferta o demanda de educación en instituciones acreditadas, como mecanismo para generar el incentivo correcto para que las instituciones se involucren en este proceso, para efectos de este trabajo hay dos consideraciones a tener en cuenta. La primera es que como se ha mencionado, en la actualidad cerca del 60% de los créditos del ICETEX se orientan a estudiantes en IES o programas no acreditados. La segunda es que como se verá en esta sección, la acreditación de calidad de las instituciones de educación superior ha avanzado a un ritmo lento y en los últimos años parece evidenciarse un estancamiento del mismo.

En este sentido, si la acreditación sigue el ritmo que lleva, la población que podría beneficiarse de los créditos del ICETEX se reduciría. Esto no solamente genera inquietudes para la entidad desde el punto de vista de la actividad que desarrolla sino que puede convertirse en un obstáculo para acceder a la educación por parte de los estudiantes de menores ingresos. La solución óptima a este problema parecería ser entonces producir mayores avances en materia de acreditación de la calidad.

Dado lo anterior, esta sección tiene varios propósitos. En primer lugar, ilustra cómo ha avanzado el proceso de acreditación en el país. En segundo, presenta los resultados de una encuesta realizada a un número importante de instituciones de educación superior en el marco de este trabajo orientada a identificar los principales beneficios y obstáculos de la acreditación institucional. A partir de ello, hace una primera aproximación a los costos de la acreditación. En tercer lugar, se presentan las proyecciones de la matrícula en instituciones o programas acreditados, la cual se constituiría en la población potencialmente beneficiada por el ICETEX a partir de 2018 de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo.

Antes de entrar en materia, resulta importante señalar que uno de los objetivos adicionales de la encuesta fue analizar la importancia del costo de la acreditación como obstáculo al proceso, y en caso de serlo, indagar sobre los montos aproximados del mismo. Para ello no solamente se utilizan los resultados de la

---

<sup>14</sup> Tomado de Ministerio de Educación Nacional-MEN (2016). Financiamiento de la Educación Superior en Colombia [PPT]. Bogotá: febrero.

encuesta sino también simulaciones del Modelo de Consistencia Financiera del Ministerio de Educación Nacional (bajo escenarios macroeconómicos de Fedesarrollo) que estima las necesidades de recursos para alcanzar las metas de cobertura con calidad. Ello es importante por cuanto el mismo PND en su Artículo 95 abrió la posibilidad de que a través del ICETEX se financie directamente la oferta educativa: “el ICETEX ejercerá la función de financiar o cofinanciar programas y proyectos específicos que contribuyan al desarrollo científico, académico y administrativo de las instituciones de educación superior de que trata el artículo 16 de la Ley 30 de 1992; al fortalecimiento de su infraestructura física, y a la renovación y adquisición de equipos y dotaciones”. Para cumplir con esta función, aparte de los recursos actuales de la entidad, la ley autorizó transferir los recursos del Fondo de Desarrollo de la Educación Superior (Fodesep) que a la fecha de expedición del PND no se encontraran comprometidos presupuestalmente. Sin embargo, hasta la fecha el ICETEX no ha recibido recursos por ese concepto.

Sin embargo, aunque estas condiciones permitirían en el mediano plazo ampliar la acción de la entidad a través de la financiación de inversiones propias de las instituciones, abre la puerta para que el interés se centre en financiar proyectos que podrían no tener grandes efectos sobre calidad, como lo son los proyectos para la construcción de edificaciones.

## **B. La acreditación como aseguramiento de la calidad**

La acreditación es el método por excelencia empleado internacionalmente para asegurar y estimular la calidad de la educación superior. Esta se ha transformado en un instrumento para la evaluación y el reconocimiento de los programas e instituciones de educación superior en los países. El otorgamiento de certificaciones de calidad presenta a nivel general efectos importantes en el desarrollo de las instituciones, así como de los individuos. Dado que la financiación de la demanda suele estar atada al reconocimiento de la calidad tanto del estudiante como de la institución, el Estado juega un rol fundamental. No solamente se busca corregir las fallas de mercado en materia de financiación y de acceso al crédito –debido a que existe un descalce en el tiempo entre el financiamiento y los retornos privados que produce la educación en el mediano y largo plazo–, sino que se busca garantizar una adecuada focalización de esos recursos.

Ahora bien, estos efectos parten de aspectos como la autoevaluación permanente, la puesta en marcha de sistemas de autorregulación y la reestructuración organizacional (encaminadas a prácticas de buen gobierno) que realizan las instituciones para obtener y mantener la acreditación y garantizar alta calidad. Los criterios y estándares utilizados en la acreditación institucional son de carácter general, es decir, muestran a la institución como un todo y suelen estar basados en las mejores prácticas de los países a nivel internacional. Mientras tanto, la acreditación de programas utiliza estándares específicos al área de estudio, evaluando los currículos y el conocimiento impartido. En todo caso, la acreditación

permite que las IES se comparen y retroalimenten entre sí, es decir, cada institución se revisa internamente y toma los elementos necesarios –buenas prácticas– de las otras instituciones, permitiendo un mejoramiento conjunto de la calidad en el país. En el ANEXO 2 de este trabajo se presenta una revisión detallada de lo que implica e involucra un proceso de acreditación y la importancia de la acreditación para promover la calidad educativa.

### C. El Sistema Nacional de Acreditación en Colombia

El Artículo 53 de la Ley 30 de 1992 creó el Sistema Nacional de Acreditación para las Instituciones de Educación Superior (IES), atendiendo a la necesidad de fortalecer la calidad de la educación terciaria en el país. La nueva política de educación concibió la acreditación como un mecanismo para reconocer públicamente los altos niveles de calidad de las instituciones del país, con una visión encaminada al cumplimiento de los propósitos y objetivos de cada una de las instituciones. De igual manera, la acreditación se instauró siguiendo en todo momento el principio de la autonomía universitaria y del mejoramiento continuo de las instituciones. El proceso de acreditación a nivel nacional inició con la acreditación de programas<sup>15</sup>, para luego seguir con las IES. Esto fue pensado por el posible efecto multiplicador que los programas podrían tener sobre la calidad de la educación. A su vez, teniendo en cuenta la particularidad de los programas y un menor esfuerzo institucional, la acreditación de programas resultaba más atractiva y menos desconocida que la acreditación de las instituciones –ya que existía el Registro Calificado para el funcionamiento de los programas.

Junto con la creación del Sistema Nacional de Acreditación, la Ley 30 creó el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) –encargado de asesorar al Ministerio de Educación Nacional así como de coordinar y recomendar las políticas encaminadas al aseguramiento de la calidad– y el Consejo Nacional de Acreditación (CNA), cuya función esencial como organismo académico es la de promover y ejecutar la política de acreditación establecida por el CESU, así como lo concerniente al proceso de acreditación. De esta forma, la certificación de los programas e instituciones por parte del Ministerio de Educación Nacional es un componente esencial del sistema de aseguramiento de la calidad en la educación superior. Este proceso tiene dos partes, por un lado, se encuentra la expedición del Registro Calificado –otorgado por la Comisión Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONACES)– que autoriza la entrada en funcionamiento de la oferta educativa para programas de pregrado y posgrado<sup>16</sup>, y por el otro lado, está la Acreditación de Alta Calidad, otorgada a instituciones y programas por el CNA previa solicitud de las IES en reconocimiento de altos estándares de educación. Tanto el Registro Calificado

---

<sup>15</sup> El programa de Medicina de la Universidad CES fue el primero en ser acreditado, con resolución del de 07 de julio de 1998. Por su parte la Pontificia Universidad Javeriana fue la primera Institución de Educación Superior en ser acredita, con resolución del 12 de junio del 2003.

<sup>16</sup> El registro calificado para los programas de pregrado se origina en la Ley 30 de 1992, mientras que es la Ley 100 de 1993 la que establece este requisito para los programas de posgrado.

para el funcionamiento de los diferentes programas, como la Acreditación de Alta Calidad son otorgados por periodos de tiempo fijo con posibilidad de renovación, lo que le permite el Ministerio y a las entidades competentes ejercer un control sobre el funcionamiento y la calidad de la oferta dentro de la educación superior. En ese sentido, la acreditación es voluntaria<sup>17</sup> y de carácter temporal.

La acreditación institucional en alta calidad según la definición del CNA “es el resultado de la evaluación de la institución como un todo, considerando el conjunto de los elementos que la constituyen y las relaciones entre ellos y atendiendo al modo como se comprenden las necesidades sociales, económicas, culturales, científicas y tecnológicas, y la forma como se responde a ellas” (Cna.gov.co, 2016). De acuerdo con esto, la evaluación de las instituciones no corresponde al cumplimiento de unos requisitos o parámetros estándar para todas las IES, sino que proviene del reconocimiento de la institución cuando ésta cumple con su propósito misional y los objetivos trazados dentro del marco del aseguramiento de la calidad. De esta manera, una institución que no cuenta con programas de doctorado o maestría –porque no tiene un enfoque de investigación–, puede ser acreditada si imparte una educación de calidad y es fiel a su misión.

Teniendo esto en cuenta, es importante mencionar que el proceso de acreditación tanto de instituciones como de programas es de naturaleza mixta (Cna.gov.co, 2016), es decir, parte de la voluntad de las IES para acceder a la acreditación pero está regido por el Gobierno Nacional. En esta medida, aunque el marco normativo que rige la política de acreditación es expedido por el CESU y las resoluciones de aprobación son promulgadas por el MEN, el proceso lo conducen las propias instituciones –i.e., las instituciones muestran la voluntad de acreditarse y para ello deben entregar el insumo principal que es un documento de autoevaluación– con el acompañamiento del CNA y de los pares académicos, los cuales son miembros de distintas IES. En cuanto al aspecto financiero, el CNA cubre sus propios costos administrativos, lo cual contrasta con otros países (Estados Unidos, Chile, Holanda, Reino Unido, entre otros) en los que las instituciones o programas pagan una tarifa a las entidades acreditadoras –que en buena parte de estos son privadas–, así como los costos y honorarios de los pares académicos. Sin embargo, las instituciones deben destinar una parte de sus recursos financieros y humanos a la elaboración de los informes y a los planes de inversión para cumplir con los requisitos de la acreditación o con las recomendaciones derivadas del proceso.

Un aspecto fundamental que todo proceso de acreditación debe tener presente es la gran heterogeneidad en la oferta de educación superior, ligada a procesos de diferenciación en torno al alcance académico, misional, metodológico, o

---

<sup>17</sup> Con la entrada en vigencia del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, la acreditación de los programas de licenciatura deja de ser voluntario y se convierte en obligatorio. En este sentido, el artículo del PND contempla que *“los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que tengan como mínimo cuatro (4) cohortes de egresados y que no se encuentren acreditados en alta calidad, deberán obtener dicho reconocimiento en un plazo de dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley”*.

simplemente derivado de las particularidades de la población a atender y del contexto en el cual se desenvuelve. En Colombia, las diferencias entre las IES se derivan de la naturaleza de estas (pública o privada), del tipo de institución (técnica, tecnológica, institución universitaria/escuela tecnológica o universidad)<sup>18</sup>, del nivel de formación (técnica profesional, tecnológica, universitaria, especialización, maestría, doctorado), de la modalidad en que presta su servicio (presencial, a distancia o mixta), de la orientación académica (docente, docente con investigación en ciertas áreas o de investigación), según su carácter religioso o su cobertura, entre otras (CESU, 2014). De esta manera, la acreditación institucional no puede ser extraída directamente de otros modelos internacionales o considerados 'universales', sino que debe considerar de manera particular el modelo de educación de cada institución y su proyecto o misión.

En este sentido, la acreditación institucional entendida como el reconocimiento público del Estado a la sociedad de altos estándares de calidad académica, se refiere a su vez a cómo la institución orienta su misión y su proyecto institucional hacia un ideal de excelencia, que debe ser fiel reflejo del impacto y reconocimiento que esta tiene en la sociedad (CESU, 2014). Con el fin de observar lo anterior, algunos de los aspectos que las instituciones deben reflejar en la autoevaluación y que tanto los pares académicos como el CNA y el Ministerio deben corroborar como parte del proceso de acreditación<sup>19</sup> son:

- la misión y el proyecto institucional
- la comunidad académica (estudiantes, profesores e investigadores)
- los procesos académicos (docencia, investigación, extensión o proyección social)
- el bienestar institucional
- la visibilidad nacional e internacional
- la pertinencia y el impacto social
- los procesos de autoevaluación y autorregulación
- la organización, la administración y la gestión
- la planta física y los recursos de apoyo académico

---

<sup>18</sup> Ver Ley 749 de 2002.

<sup>19</sup> El proceso de acreditación institucional sigue las siguientes etapas (CESU, 2014):

1. Carta de intención del representante legal de la institución al CNA.
2. Evaluación de condiciones iniciales por parte del CNA.
3. Autoevaluación, a cargo de la institución.
4. Evaluación externa, realizada por pares académicos mediante una visita a la institución.
5. Elaboración del informe de pares académicos.
6. Revisión del informe de pares por parte del CNA.
7. Comentarios del Rector de la institución al informe de pares.
8. Evaluación final por parte del CNA.
9. Entrega de la acreditación de Alta Calidad por parte del Ministerio en caso de concepto favorable del CNA. En caso de que el CNA emita un concepto negativo, este enviará las recomendaciones pertinentes a la institución para ser tenidas en cuenta en un próximo proceso de acreditación.

\*La acreditación podrá ser otorgada por un periodo de cuatro, seis, ocho o diez años.

- los recursos financieros

Aunque la gestión del CNA y de algunas IES ha sido importante y el proceso ha venido madurando en especial a través de unos lineamientos más claros, aún hay un gran camino por recorrer dado que actualmente existen muy pocas instituciones acreditadas, como se muestra a continuación. En la medida en que las instituciones no cumplan con los lineamientos que permitan reconocer su calidad académica y el número de IES acreditadas no se incremente considerablemente en los próximos años, la población objetivo del ICETEX se reducirá y, por ende, algunas instituciones verán reducida su demanda.

De acuerdo con el Sistema Nacional de Información de Educación Superior –SNIES– y el Sistema de Aseguramiento de la Calidad en Educación Superior –SACES–, el país cuenta con más de 6.400 programas de pregrado y cerca de 5.400 programas de posgrado, los cuales son ofertados por 287 Instituciones de Educación Superior (IES), donde 22% son oficiales, 72% son privadas y un 7% pertenecen al régimen especial de la fuerza pública. Estas instituciones están divididas en cuatro niveles: i) instituciones técnicas profesionales (12%), ii) instituciones tecnológicas (18%), iii) instituciones universitarias o escuelas tecnológicas (42%), y iv) universidades (28%).

Ahora bien, de las 287 IES principales activas que existen en el país –i.e., sin contar las seccionales activas<sup>20</sup>– registradas en el SNIES, solo el 13,6% se encuentran acreditadas hasta la fecha. De las 39 IES acreditadas el 62% corresponde a instituciones privadas y el 38% a instituciones oficiales. Así mismo, el 77% de las IES acreditadas corresponde a universidades, el 15% a instituciones universitarias, el 5% a instituciones tecnológicas y el 3% a instituciones del régimen especial. Por su parte, de las IES acreditadas correspondientes al sector oficial, el 71% corresponde a universidades y el resto corresponde a instituciones universitarias o tecnológicas. Es de notar que de las 37 instituciones técnicas que hay en el país, ninguna se encuentra acreditada. Esto muestra que existen muy pocas IES acreditadas en alta calidad en el país y, por ende, se requiere avanzar de manera decidida en el fortalecimiento de las instituciones para lograr en el mediano y largo plazo los efectos sobre calidad en educación.

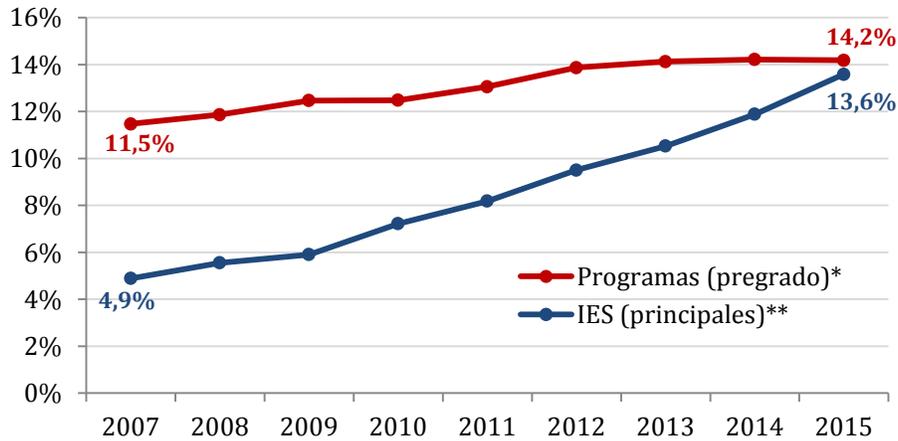
En ese mismo sentido, la exigencia del proceso de acreditación y el tiempo del mismo, hacen creer que el número de instituciones y programas acreditados no presentan un crecimiento acelerado año a año. Ahora bien, al mirar el Gráfico 18, mientras en el 2007 la proporción de IES acreditadas representaba más o menos un 4,9% del total de IES y los programas de pregrado acreditados un 11,5% del total de programas, hoy esa participación es casi tres veces más para las IES y apenas dos

---

<sup>20</sup> Para la acreditación institucional, con los nuevos lineamientos expedidos por el MEN, ahora las IES con sedes seccionales deberán surtir una Acreditación Multicampus, en la que se acreditan el 100% de las sedes. Estos pueden ser consultados en <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-348747.html>

puntos porcentuales superior para los programas. De esta manera, las instituciones muestran un mejor comportamiento que los programas en la acreditación, donde para estos últimos ha existido un estancamiento en los años recientes. Parte de la explicación sobre el desempeño de la acreditación de programas se debe a un aumento considerable de nuevos programas, que genera efectos sobre el cálculo de la participación<sup>21</sup>.

**Gráfico 18. Proporción de IES y programas de pregrado acreditados del total reportados en el SNIES**



\* Programas con acreditación vigente a 31 de diciembre. \*\*Acreditadas o en proceso de renovación.

Fuente: CNA, MEN-SNIES-SACES y cálculos propios.

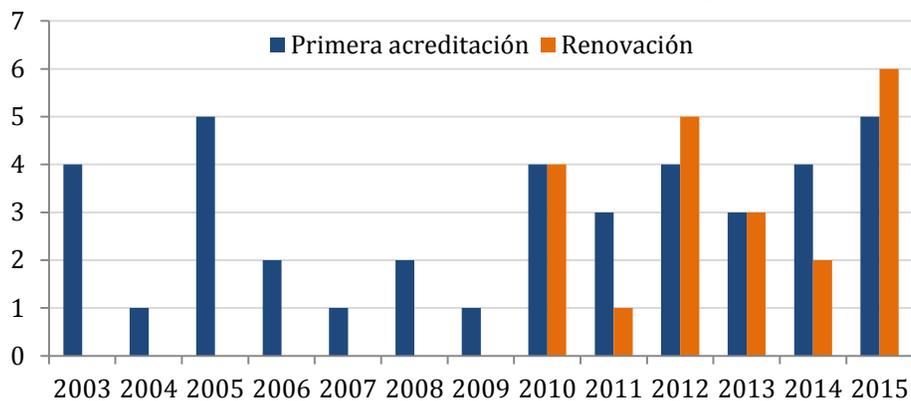
Sin embargo, desde 2010 se evidencia un recalentamiento del modelo voluntario de acreditación. El Gráfico 19 muestra que el número de IES que han obtenido por primera vez la acreditación desde 2010 es similar al número de instituciones que han renovado la acreditación, en ese sentido, de las 39 IES acreditadas más de la mitad cuenta con renovación de la acreditación. De igual forma, existe un inminente riesgo dentro del sistema de acreditación debido al alto número de IES acreditadas en el nivel mínimo, es decir, por cuatro años. Actualmente el 38% de las IES acreditadas cuenta con la acreditación por 4 años, frente a un 36% de las IES acreditadas por 6 años, 16% por 8 años y 10% por 10 años. Las instituciones acreditadas por cuatro años tienen un trabajo muy grande por realizar en términos de calidad, ya que deben alcanzar las recomendaciones del CNA en el corto plazo si esperan acceder a la renovación de la acreditación.

A su vez, en el lado de los programas, desde hace cinco años el número en proceso de renovación es superior al de aquellos que están solicitando por primera vez acreditaciones, ampliándose la brecha en los últimos tres años (ver Gráfico 20). Por otro lado, las IES acreditadas tienen mayor número de programas acreditados. Mientras las IES acreditadas presentaban a comienzos del año pasado el 37% de sus programas acreditados, esta cifra tan solo corresponde al 7% para las IES no

<sup>21</sup> Mientras en 2007 estaban registrados 3.993 programas, para 2015 esta cifra fue de 6.429. Por el lado de las IES la cifra pasó de 266 instituciones registradas en 2007 a 287 para el último año.

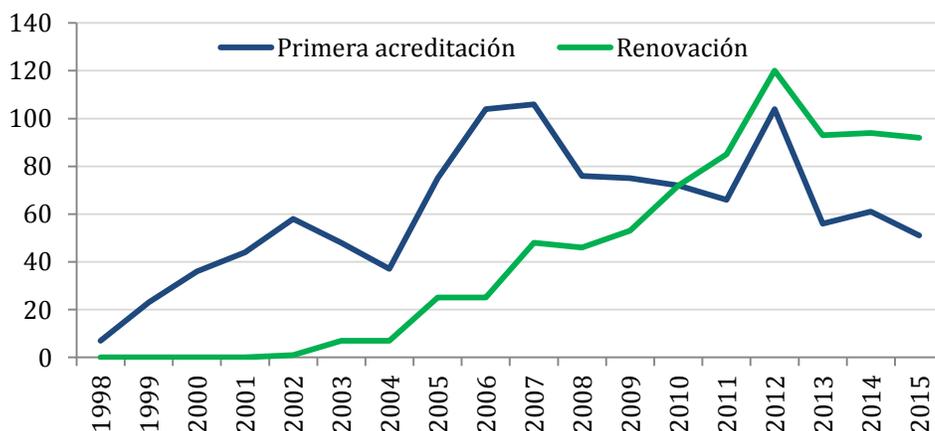
acreditadas<sup>22</sup>. Por su parte, otro indicador del recalentamiento del modelo de acreditación corresponde al número de instituciones y programas que han sido recomendados, es decir, que fueron evaluados con fines de acreditación institucional pero que no obtuvieron un concepto favorable del CNA para acreditarse. Para acreditación institucional, el 23% de las instituciones que fueron evaluadas el año pasado fueron recomendadas; mientras que para acreditación de programas esta cifra corresponde al 19%. Ahora bien, lo inquietante es que este indicador ha venido en aumento durante los últimos años, principalmente para la acreditación de programas. Ahora, un aumento considerable de instituciones recomendadas por el CNA como el que se evidenció entre el 2014 y el 2015 puede deberse a los diferentes estímulos económicos que ha desarrollado el MEN, como por ejemplo el programa Ser Pilo Paga, que para muchas instituciones se deriva en unos aportes muy importantes de ingresos por concepto de matrícula.

**Gráfico 19. Número de IES acreditadas por año**



Fuente: Cálculos propios con base en CNA.

**Gráfico 20. Número de programas de pregrado acreditados por año**



Fuente: Cálculos propios con base en CNA.

<sup>22</sup> Cifras tomadas de Felipe Montes (2015). *La acreditación en Colombia: Cifras y estado actual* [PPT]. Presentado en el foro de lanzamiento de los lineamientos para la acreditación institucional, febrero 09. Tomado de [http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/articles-348747\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/articles-348747_archivo_pdf.pdf)

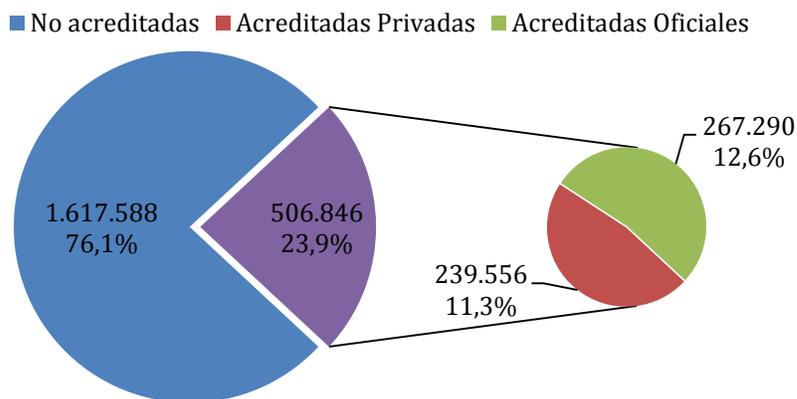
Por otra parte, como se mencionó antes, en promedio durante los últimos dos años el 65% de los créditos otorgados por el ICETEX se entregaron a estudiantes en IES no acreditadas, y tan solo 35% a acreditadas. Sin embargo, al contabilizar por el monto de recursos otorgados para créditos de pregrado destinado a estudios en instituciones y programas de alta calidad la cifra es cercana al 55%, superando la meta establecida por la entidad<sup>23</sup>. Ahora bien, que una parte importante de los beneficiarios de estos recursos estudie en instituciones o programas no acreditados compromete las metas de calidad que tiene el Ministerio, y aumenta el riesgo sobre los indicadores de cartera del ICETEX derivado de menores posibilidades de pago a futuro o mayor deserción de los créditos, por esa razón, parece en principio conveniente que el MEN haga esfuerzos por focalizar los recursos hacia instituciones o programas que demuestren alta calidad. De igual manera, las 15 IES con mayor número de adjudicaciones de créditos concentraron el 33% del total de adjudicaciones de pregrado en 2015. De estas instituciones solo 4 se encuentran acreditadas en alta calidad. Por su parte, de las 15 IES que concentran el 62% de las adjudicaciones de créditos en posgrado, todas se encuentran acreditadas.219238

Teniendo en cuenta lo anterior, el Gráfico 21 muestra que alrededor del 76% de la matrícula de pregrado se encuentra en IES no acreditadas, y tan solo un 24% de la matrícula cursa estudios en una institución acreditada. Estos últimos, más o menos se reparten por igual entre instituciones públicas y privadas. Sin embargo, es importante destacar que el 92% de la matrícula acreditada es aportada por las universidades, lo que muestra avances muy moderados en la acreditación de la formación tecnológica y nula en la formación técnica profesional (ver Gráfico 22). En este sentido, aun reconociendo los esfuerzos que por varios años ha realizado el Gobierno Nacional por aumentar y mejorar la educación técnica y tecnológica, los nuevos lineamientos para otorgar créditos por parte del ICETEX pondrán una presión significativa sobre la formación para el trabajo (FPT). Dependerá de los esfuerzos de estas instituciones y del acompañamiento del Gobierno que se mejore la calidad de la FPT y que en los próximos años un mayor número de instituciones y programas obtengan la acreditación.

---

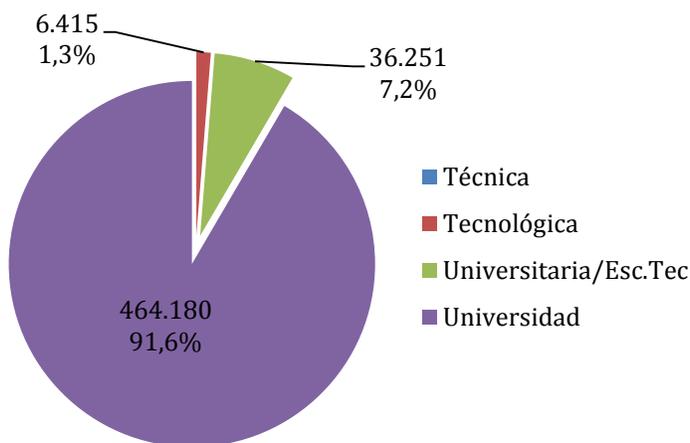
<sup>23</sup> Ver ICETEX, Informe de Gestión 2015.

**Gráfico 21. Matrícula pregrado en IES acreditadas y no acreditadas\***



\*IES acreditadas a abril 2016; matriculados 2015p.  
Fuente: Elaboración propia con base en CNA y MCFES-MEN.

**Gráfico 22. Matrícula pregrado en IES acreditadas por tipo de formación\***

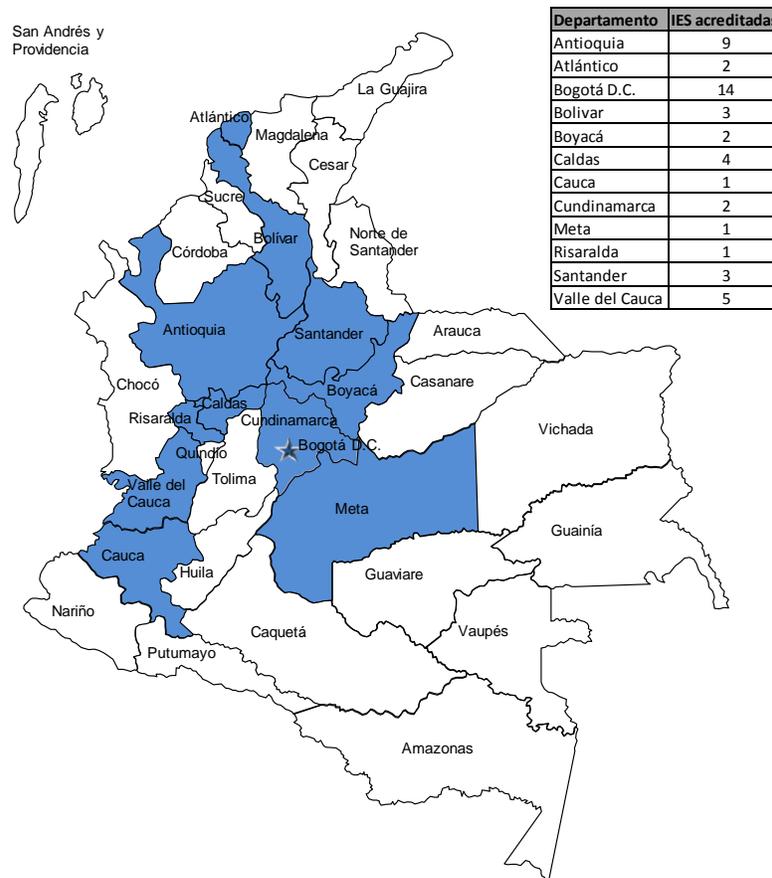


\*IES acreditadas a abril 2016; matriculados 2015p.  
Fuente: Elaboración propia con base en CNA y MCFES-MEN.

Uno de los aspectos más preocupantes sobre el Sistema Nacional de Acreditación es la concentración de instituciones acreditadas en pocos departamentos y en especial en las ciudades capitales de estos departamentos. Entre Bogotá y Antioquia se concentra la mitad de las IES acreditadas en el país contando las seccionales (ver Mapa 1). Esta situación representa un reto para el sistema en términos de regionalización y ampliación de la cobertura con calidad, así como altos costos para programas como Ser Pilo Paga por los desplazamientos de los estudiantes. Aunque la matrícula acreditada, entendida como estudiantes en programas acreditados y en programas no acreditados pero de IES acreditadas, se encuentra más dispersa en el territorio –en 22 de los 32 departamentos–, el recalentamiento de la acreditación y

la normatividad aplicable desde el 2018 si tendrán efectos sobre la población susceptible de crédito del ICETEX.

**Mapa 1. IES acreditadas por departamento**



Fuente: Elaboración propia con base en CNA.

#### **D. Revisión de los procesos de acreditación institucional en Colombia**

La revisión de los procesos de acreditación de las IES es un buen insumo para entender los factores sobre los cuales el CNA hace mayor énfasis en su análisis, así como sobre las brechas de las instituciones para acercarse a niveles de calidad. Aunque la acreditación de una institución es concebida como el estudio de un caso particular, existen lineamientos que, de acuerdo al carácter de cada institución, se deben tener en cuenta. De esta manera, el análisis de los conceptos enviados por el CNA al MEN cuando una institución alcanza la acreditación de alta calidad, así como de las cartas de recomendación enviadas por el CNA a los rectores cuando, por el contrario, sus instituciones no alcanzan la acreditación, son un buen mecanismo para comprender mejor el proceso y los costos e inversiones asociadas a la

acreditación institucional, ya que estos se traducen posteriormente en proyectos o planes de mejoramiento.

Una revisión exhaustiva de estos factores fue hecha por el MEN (2013) con corte a octubre de 2012 (Cuadro 8). Al contrastar este estudio con algunos conceptos emitidos en el presente año, se encuentra que los tres factores sobre los cuales se hace más énfasis corresponden a los estudiantes y profesores, la investigación y la pertinencia e impacto social. Se puede ver entonces que los dos primeros factores son reconocidos como generadores de calidad académica, mientras que el segundo muestra el impacto que la calidad tiene sobre la sociedad. Cabe anotar que el factor de recursos financieros recibe un énfasis menor.

**Cuadro 8. Factores descritos en los conceptos del CNA**

No.	Factor	Recomendaciones
1	Misión y proyecto institucional	5.49%
2	Estudiantes y profesores	25.94%
3	Procesos académicos	8.23%
4	Investigación	19.20%
5	Pertinencia e impacto social	13.22%
6	Autoevaluación y autorregulación	8.23%
7	Bienestar institucional	1.75%
8	Organización, gestión y administración	5.74%
9	Recursos de apoyo académico y planta física	7.98%
10	Recursos financieros	4.24%
Total		100%

Fuente: Tomado de MEN (2013).

De manera particular, las recomendaciones hacen énfasis en incrementar el número de profesores de tiempo completo con vinculación laboral anual, ya que la relación profesores de planta/estudiantes es muy baja, o porque el mecanismo de contratación de los profesores no les brinda estabilidad. Así mismo, la forma de selección, la formación de los docentes, los incentivos para la producción académica y el equilibrio entre las funciones docentes (docencia, investigación y extensión), hacen parte de los aspectos fundamentales que deben ser tenidos en cuenta por las instituciones para este factor.

Por otra parte, el énfasis sobre los estudiantes se encuentra en la implementación de estrategias que permitan reducir la deserción y aumentar la retención con calidad, así como aumentar la movilidad internacional. Esto último encaminado a fortalecer la formación en una segunda lengua, preferiblemente inglés. Ahora bien, es importante resaltar que un eje transversal de la formación y de la interacción docente-estudiante comprende la investigación. Es decir, la promoción de la misma en los estudiantes a través de los grupos y semilleros de investigación, de la docencia derivada de la producción académica, y de la visibilidad e impacto que esta tenga en la sociedad.

Una de las características que se resaltan en el factor de pertinencia e impacto social –aparte de lo ya mencionado que se refiere a la institución y el entorno– es la consolidación e interacción de una comunidad de egresados, con participación en los órganos colegiados de gobierno de la institución, así como un seguimiento de estos en el entorno laboral, ya que el reconocimiento de una institución depende del reconocimiento y de la reputación de sus egresados.

Aunque en el trabajo del MEN (2013) el factor de recursos de apoyo académico y planta física no aparece como uno de los de mayor número de recomendaciones, en la revisión de los conceptos más recientes en el marco de este estudio si se encuentra un énfasis en ellos. Dentro de estos se encuentran los recursos bibliográficos (textos y bases de datos), los recursos tecnológicos, la infraestructura administrativa, de docencia y de bienestar. Las recomendaciones hacen énfasis en la homogenización de los distintos recursos en las instituciones con múltiples sedes, en el aumento del número de libros por estudiante, en el acceso a mayor número de recursos electrónicos o bases de datos, en el mejoramiento de las oficinas para la labor docente y administrativa, así como de los espacios para la actividad académica de los estudiantes y en especial para el acceso de las personas en condición de discapacidad, y por último, en el mejoramiento de los servicios de bienestar y de desarrollo de los estudiantes.

Estas recomendaciones se traducen en proyectos y planes de mejoramiento que implican gastos e inversiones para las instituciones, como veremos más adelante. Por último, aunque el proceso de acreditación institucional revela la fortaleza financiera de varias de las instituciones, los conceptos muestran la necesidad de buscar diferentes fuentes de recursos que permitan a las instituciones implementar las recomendaciones y garantizar el cumplimiento de su labor misional con calidad (MEN, 2013).

## **E. Costos asociados a la acreditación institucional**

Si bien existe una gran cantidad de literatura escrita sobre la acreditación en educación superior, en especial sobre la conveniencia de contar con acreditación para instituciones y programas –como la que se revisó en la segunda sección de este capítulo–, uno de las mayores limitaciones que se encuentran a la hora de tratar estos temas es la falta de literatura sobre los costos asociados al proceso de acreditación. Una de las razones que algunos estudios argumentan es la dificultad metodológica de cuantificar los costos reales del proceso y contrastarlos con los beneficios percibidos de la acreditación (Reidlinger y Prager, 1993). Dentro de los trabajos que han tratado de indagar al respecto, se encuentran aquellos con un enfoque más descriptivo y analítico de los costos (Warner, 1977; Reidlinger y Prager, 1993; Brink y Smith, 2012), y por el otro lado, los trabajos empíricos que intentan cuantificar los costos (Kennedy et al., 1985; Florida State Postsecondary Education Planning Commission, 1995; Shibley y Volkwein, 2002; Heriot et al., 2009; Woolston, 2012) tanto para escuelas o programas, como a nivel institucional. Por su

parte, en Colombia no existe literatura alguna que estime los costos inherentes al proceso de acreditación, por lo que el presente documento presenta una primera aproximación.

De acuerdo a Brink y Smith (2012), obtener y mantener la acreditación puede ser costoso debido a que la acreditación resulta en un medio por el cual las instituciones generan *accountability* y aseguran una educación de calidad a las partes interesadas (*stakeholders*) –por ejemplo, al gobierno, a los estudiantes y sus familias, a los benefactores o contribuyentes y a la sociedad. Por ese motivo, en la medida en que las instituciones perciban un beneficio mayor de la acreditación frente a los costos o inversiones que deben tomar, estas estarán interesadas en entrar al proceso.

Los costos asociados al proceso de acreditación suelen ser el resultado de los costos directos e indirectos en el que incurre cada institución, es decir, el resultado de los costos financieros o monetarios y de los costos no monetarios (los cuales en su mayoría resultan ser la mayor parte), entendidos como costos de oportunidad. Algunos como Kennedy et al. (1985) y Woolston (2012), toman como costos directos los relacionados con el costo financiero acumulado de la preparación del documento de autoevaluación: los costos de los materiales, honorarios por servicios profesionales y los pagos a las organizaciones acreditadoras, sin embargo, en Colombia estos últimos no aplican; por su parte, dentro de los costos indirectos se tienen en cuenta el tiempo de dedicación de las diferentes partes en el proceso. A pesar de que los costos indirectos no tienen un valor monetario inherente, estos deben ser considerados, ya que son esencialmente un costo de oportunidad del tiempo que aquellos involucrados en el proceso pudieran haber utilizado en actividades diferentes de la institución –i.e., se miran como el costo de desplazar recursos. Por lo tanto, este trabajo explora la magnitud del costo asociado al tiempo dedicado por los diferentes actores dentro de cada institución.

Ahora bien, para Heriot et al. (2009) existen otros costos asociados al proceso de acreditación que las instituciones deben tener en cuenta. Estos costos podrían ser divididos en dos categorías: (a) los correspondientes a gastos de un solo periodo o no recurrentes y (b) aquellos gastos por varios periodos o que incrementan los costos de operación anual. En los primeros se encuentran el mejoramiento de la infraestructura, de la tecnología, de los recursos bibliográficos, entre otros. La segunda categoría incluye el aumento de la planta docente, el mantenimiento continuo de la infraestructura y de la tecnología, etc. Es importante destacar que estos costos, nuevos gastos o en algunos casos inversiones, se derivan del proceso mismo de acreditación, ya sea previo a la presentación del informe de autoevaluación o de manera posterior de acuerdo con los compromisos adquiridos ante los órganos de acreditación.

Dentro de la literatura, algunos autores como Scheele (2009), Hedrick et al. (2010) y Hartle (2012) han puesto sobre la mesa algunos puntos que los gobiernos y los organismos de acreditación deben tener en cuenta, y que para el caso del presente estudio tiene un efecto sobre las metas de acreditación que existen en para cada

periodo. La necesidad de contratar y retener a los docentes más productivos –y por lo tanto más costosos–, las instituciones que cuentan con más recursos (permanentes) o que pueden acceder a ellos de manera más fácil, tienen una probabilidad más elevada de obtener la acreditación. Esto a su vez, está asociado a la relación docente-alumno, en el que muchas instituciones deben acceder a contar una mayor cantidad de docentes. Por otro lado, mientras que los elementos básicos del proceso de acreditación siguen siendo muy similares, la mayor exigencia en calidad derivada de la competencia nacional e internacional y el aumento en el número de criterios asociados al proceso de acreditación significa un mayor esfuerzo en tiempo y recursos por parte de las IES. Ahora bien, la acreditación al ser de carácter temporal (por un periodo fijo que va desde los cuatro a los diez años) genera que las instituciones se sometan a un proceso permanente de autoevaluación, que aun en beneficio de la calidad de la educación, requiere de una gran cantidad de planificación y coordinación al interior de las instituciones y, por ende, de un esfuerzo amplio de recursos.

En consecuencia, se pueden identificar unos costos significativos para obtener la acreditación –o siquiera para considerar ingresar de manera voluntaria al proceso– y un aumento considerable de los costos recurrentes con el fin de mantener la acreditación. Ahora bien, según las cifras reportadas en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) del Ministerio, las IES acreditadas tienen aproximadamente siete veces los ingresos operacionales promedio de las IES no acreditadas<sup>24</sup>.

Dentro del documento de autoevaluación que las IES deben presentar ante el CNA, estas deben incluir las propuestas institucionales de mejoramiento, de manera que el CNA pueda hacer seguimiento de los avances en un posible contexto de reacreditación. Esto le genera a las instituciones unas inversiones y destinaciones de recursos que deben ser tenidas en cuenta a la hora de entender en su conjunto los costos asociados al proceso de acreditación. La evidencia para otros casos analizados muestra que las instituciones no anticipan plenamente los costos identificados anteriormente al comenzar el proceso de acreditación (Heriot et al., 2009). La previsión incorrecta de estos costos –o en su defecto la no contemplación de los mismos– puede llevar a las IES a abandonar el proceso o a no obtener a futuro nuevamente la acreditación, al no seguir las recomendaciones y compromisos de los informes, tanto del de autoevaluación como el de los pares académicos y del CNA.

Estos costos derivados del proceso de acreditación serán parte de la estimación que se realiza en el presente capítulo y que explicaremos con mayor detalle a continuación. De igual forma, se considera si existió una modificación de la asignación presupuestal inicial, e.i., modificaciones en los rubros del presupuesto total por parte de las instituciones.

---

<sup>24</sup> Íbid.

## **F. Metodología para cuantificar los costos asociados al proceso de acreditación**

La estimación del costo de la acreditación supone un trabajo retador teniendo en cuenta la limitada literatura empírica que ha tratado estos temas, así como las deficiencias en información que presentan las entidades gubernamentales. De manera particular, la complejidad metodológica proviene de las diferentes delimitaciones de los costos, particularmente por su aspecto subjetivo y objetivo – costos indirectos vs directos– (Woolston, 2012), del acceso a la información que permita una aproximación razonable, de la dificultad para establecer la relación costo-beneficio de la acreditación, del valor monetario asignado al componente indirecto de la ecuación, entre otros.

Teniendo esto en cuenta y con el propósito de entender y cuantificar los costos asociados al proceso de acreditación institucional, en el presente documento se utilizarán dos metodologías. Por un lado, una encuesta, siguiendo en buena medida la desarrollada por Woolston (2012), con un posterior análisis estadístico de la información recolectada; y en segundo lugar, se utilizará el Modelo de Consistencia Financiera para la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional, que permite calcular las necesidades de recursos que tienen las instituciones para llegar a niveles deseados de calidad –o mantener esos niveles en algunos casos. Es importante destacar que mientras la encuesta provee mayor información sobre los costos directos e indirectos del proceso de acreditación institucional, el modelo solamente captura las necesidades de recursos o inversiones requeridas en su mayoría por las instituciones no acreditadas con fines de acreditación institucional, o para mantener la acreditación por parte de las IES ya acreditadas. Los resultados del modelo serán contrastados con las estimaciones que realizan las instituciones en la última sección de la encuesta que se explica a continuación.

Para la primera parte, se entenderán los costos directos como aquellos relacionados con el costo financiero acumulado de la preparación de los documentos, en especial el de autoevaluación (los costos de los materiales, copias, impresiones, envíos por correo y honorarios por servicios profesionales tales como escritores o consultores). Por costos indirectos se entenderá el tiempo de dedicación de los diferentes miembros de la institución, para el que se le asignará un valor monetario promedio según cada institución. De esta manera, los costos asociados al proceso de acreditación se tratan de manera operativa, es decir, se tienen en cuenta como aportes o insumos del proceso, en cuyo caso se les asigna un valor monetario.

Después de recibir retroalimentación de algunos expertos en acreditación y pares académicos, así como de haber realizado un piloto con una de las IES, se distribuyó vía email una encuesta para las 39 IES acreditadas (ver Anexo 1) reportadas en el SNIES y una segunda encuesta para 235 de las 248 IES reportadas como no

acreditadas<sup>25</sup> (ver ANEXO 3), a través de la plataforma SurveyMonkey. Para esto, se utilizó la base de datos del Ministerio, con el fin de que la encuesta fuera recibida por la persona adecuada para tramitar las solicitudes de acreditación en cada institución, reduciendo la probabilidad de obtener una tasa de respuesta menor. Lo reseñado acá quizás representa la mayor diferencia con la metodología utilizada por Woolston (2012), en la medida en que la encuesta se aplica tanto a instituciones acreditadas como a no acreditadas, con el fin de profundizar igualmente en las barreras de la acreditación.

Un objetivo adicional del ejercicio es indagar si el financiamiento es o no es una restricción importante a la hora de entrar en un proceso de acreditación frente a otros aspectos que podrían requerir un esfuerzo diferente al de ayuda económica por parte del Gobierno. Resulta importante determinar esto en la medida en que si no es la restricción fundamental (frente a las exigencias propias en materia de estándares de calidad) la ayuda financiera podría, en la ausencia de una focalización estricta así como de los incentivos adecuados, terminar acelerando el proceso de acreditación sin que se produzcan los efectos deseados en materia de calidad educativa.

La decisión de realizar una encuesta y no entrevistas se debe, en primer lugar, a que se quería abarcar una población objetivo más amplia –en este caso se le envió a la totalidad de IES–, y por el contrario, un proceso de entrevistas solo permitiría aproximarse a unas pocas instituciones. Por otro lado, el anonimato en la encuesta versus la información que se pudiera obtener directamente en la entrevista hace que se pueda suponer una mejor calidad de la información recolectada. Por último, dado que se requería de algunas estimaciones por parte de las instituciones, el tiempo de respuesta que otorga la encuesta facilitaba la labor de todas las partes.

Para el proceso de estimación de los costos indirectos, fue necesario diferenciar el tiempo dedicado entre los diferentes miembros de la institución (cuerpo directivo, decanos, profesores o directores de carrera, directores de área, cuerpo administrativo, estudiantes y otros) en la medida en que el valor monetario en términos de salario no es el mismo para todos. De esta manera, cada institución utilizando su estructura salarial realizó una estimación de los costos indirectos.

## **1. Resultados de la encuesta**

En esta sección se presentan los resultados de la encuesta sobre los costos asociados al proceso de acreditación institucional, tanto para las Instituciones de Educación Superior que cuentan con acreditación de alta calidad, como para las que no están

---

<sup>25</sup> 13 IES no se pudieron contactar, ya fuera porque rebotaba consistentemente el correo electrónico, la dirección de correo había cambiado y en la página no se encontró el correo de la persona encargada o del directivo principal. Así mismo, para la encuesta se tomaron las IES principales, i.e., excluyendo sedes y seccionales, que estaban reportadas en el SNIES.

acreditadas. Es importante mencionar en primera instancia que dada la dificultad para realizar las estimaciones de costos e inversiones, los resultados presentan una alta variabilidad. Sin embargo, son un buen referente para ahondar en los lineamientos de la política de educación.

Mientras que la estimación de las inversiones puede ser problemática –ya que es necesario separar los componentes relacionados directamente con la acreditación–, la cuantificación de los costos directos e indirectos es más objetiva. En el último caso, los costos financieros se presentan en los balances de las instituciones y los costos indirectos del tiempo dedicado en el proceso se pueden monetizar con las estructuras salariales de cada institución.

Como se señaló anteriormente, la encuesta se le envió a las 287 IES registradas en el SNIES, pero se recibió confirmación de entrega de 274 instituciones. Un total de 96 encuestas fueron diligenciadas por la plataforma, lo que arroja una tasa de respuesta del 33.4%. Es importante mencionar que sólo se tomaron en cuenta las encuestas debidamente diligenciadas y no las que aparecían como incompletas en el aplicativo. A sí mismo, los valores digitados de manera incorrecta se dejaron por fuera de los promedios.

Como se mencionó, se registró una variabilidad significativa en las respuestas a lo largo de las diversas categorías tanto para los costes directos e indirectos, así como en el componente de las inversiones. Esta caracterización de los resultados ha sido mencionada igualmente en otros estudios, como en Heriot *et al.* (2009) y Woolston (2012). Por ejemplo, las desviaciones estándar calculadas a menudo exceden las medias. Ahora bien, la variabilidad de la estimación de las inversiones fue mayor que la variabilidad de los costos directos e indirectos.

### Instituciones de Educación Superior Acreditadas

De las 39 IES acreditadas respondieron 14. De estas, el 64% corresponden a instituciones privadas y 36% públicas. Al caracterizar por tipo de institución el 86% se catalogan como universidades, 7% como instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y 7% como instituciones tecnológicas. Por la modalidad en que se presta el servicio, el 93% cuentan con educación presencial y 7% con educación mixta –es decir, al menos el 30% de los programas se ofertan de manera virtual. Ahora bien, utilizando la clasificación Carnegie y adicionando a esta las instituciones técnicas y tecnológicas, las IES que respondieron se catalogaron como de enfoque doctoral el 14%, enfoque maestría el 50%, enfoque pregrado el 21%, especializadas en un área el 7% y como técnicas y tecnológicas el 7%.

Por el otro lado, el 64% de las instituciones que contestaron la encuesta contaban con reacreditación, mientras que el 36% se encontraban acreditadas por primera vez. Ahora bien, solo una de las instituciones ha realizado algún proceso de acreditación institucional con organizaciones internacionales. Por el lado de la acreditación de programas, en promedio el 55% de los programas acreditables se

encuentran acreditados. Un dato interesante –y que difiere con lo que se pensaba ex ante– en que el 57% de las instituciones había costeado anteriormente el proceso de acreditación, y en esa misma proporción modificaron la asignación presupuestal inicial, es decir, modificaron los rubros del presupuesto total de la institución o su monto como resultado del proceso.

Aproximadamente, en promedio el proceso de acreditación tiene una duración de 24 meses. Esto corresponde al tiempo desde la radicación de la carta de intención por parte del Representante Legal de la institución, hasta la resolución del Ministerio de Educación Nacional. De esos, en promedio 10 meses de ese tiempo se dedica a la preparación del informe de autoevaluación, 8 meses desde la entrega del informe de autoevaluación hasta la entrega del informe de pares, 3 meses para recibir el concepto del CNA y 2,5 meses para que el Ministerio expida la Resolución. El número promedio de personas involucradas en el proceso de acreditación sin contar con los estudiantes, fue de 81 personas por institución, con una dedicación de 16.865 horas por institución, es decir, más o menos 200 horas por persona, o un trabajo de 15 meses por parte de la institución.

El Cuadro 9 muestra los resultados agregados de las estimaciones de costos e inversiones realizadas por las instituciones acreditadas. Como medidas de tendencia central se encuentra que el promedio por institución al agregar los costos directos e indirectos es de 790 millones no tan lejano a la mediana que fue de 680 millones, si tomamos en cuenta la alta dispersión. Además, se puede ver que los costos indirectos ascienden a aproximadamente cuatro veces los costos directos. El costo de la acreditación de las instituciones es importante, pero es más exigente en términos del tiempo desplazado para el proceso que de los costos directos o financieros. Sin embargo, existen marcadas diferencias entre las instituciones en los costos indirectos, lo que está asociado a las diferencias salariales, al tiempo dedicado por cada uno de los niveles directivos, entre otros. Al desagregar el tiempo dedicado por posición se encuentra que en número de horas los que más tiempo dedican son los profesores o directores de carrera, seguido del cuerpo administrativo, de los directores de área de la parte administrativa (tecnología, mercadeo, etc.), del cuerpo directivo (Consejo Directivo, Rector, Vicerrectores, Secretario General, etc.) y por último los Decanos y Vicedecanos.

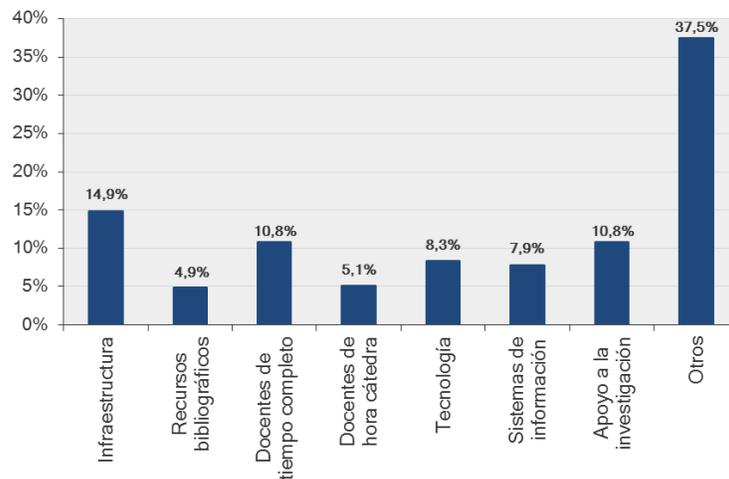
**Cuadro 9. Costos e inversiones asociadas al proceso de acreditación institucional**

	<b>N</b>	<b>Media</b>	<b>Mediana</b>	<b>Desv. Estándar</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>
Costos directos (1)	14	\$ 164.377.111	\$ 59.456.026	\$ 218.509.696	\$ 20.000.000	\$ 795.885.000
Costos indirectos (2)	13	\$ 629.231.964	\$ 619.114.000	\$ 446.528.949	\$ 38.600.000	\$ 1.215.240.000
Costos de inversiones (3)	9	\$ 74.949.530.164	\$ 29.455.320.000	\$ 86.899.220.896	\$ 260.000.000	\$ 207.000.000.000
(1)+(2) por estudiante	13	\$ 137.847	\$ 70.588	\$ 241.714	\$ 8.108	\$ 925.926
(3) por estudiante	9	\$ 5.269.422	\$ 2.159.798	\$ 5.900.193	\$ 65.189	\$ 14.880.795

Fuente: Elaboración propia.

El costo de las inversiones llevadas a cabo como preparación para comenzar el proceso de acreditación, así como el costo de implementar las recomendaciones contenidas en la Resolución del Ministerio, traducidas en planes de mejoramiento o proyectos de la institución, asciende en promedio a 75 mil millones con una mediana de 30 mil millones. Ahora, al clasificarlas por componentes se puede ver una alta participación del componente de otros (Gráfico 23). Acá es importante aclarar que la clasificación realizada se basa en las discusiones realizadas con miembros del CNA, del Gobierno Nacional y académicos, en el cual resaltan el papel preponderante de los primeros rubros como mecanismo para andar en la senda de calidad. De esta manera, lo que se puede ver es que dado que este grupo de instituciones se encuentra acreditado, la destinación para los primeros rubros se va haciendo menos importante. Por el contrario, el componente de otros contempla, por ejemplo, los gastos para reducir la deserción estudiantil, mejorar los programas de extensión y formación continuada, seguimiento a egresados, internacionalización, planeación, entre otros.

**Gráfico 23. Distribución de las inversiones por componente**



Fuente: Elaboración propia.

Cuando se calculan los diferentes costos mediante la clasificación Carnegie – incluyendo instituciones Técnicas y Tecnológicas–, se identifica que mientras los costos directos e indirectos no presentan una diferencia muy significativa entre los grupos de universidades e instituciones universitarias –excluyendo las especializadas–, los gastos en inversión sí muestran una diferencia significativa (Cuadro 10). Esto puede estar explicado por el menor número de IES con énfasis doctoral y sus menores brechas de calidad.

**Cuadro 10. Costos e inversiones promedio por Clasificación Carnegie (MIDE + T&T)**

	<b>Costos directos</b>	<b>Costos indirectos</b>	<b>Costo de inversiones</b>
Enfoque Doctoral	\$ 245.000.000	\$ 359.557.000	\$ 5.000.000.000
Enfoque Maestría	\$ 189.579.580	\$ 789.397.092	\$ 91.812.305.913
Énfasis Pregrado	\$ 45.840.833	\$ 873.260.943	\$ 105.112.120.958
Especializada en un área	\$ 46.700.000	\$ 38.600.000	N.A.
Técnica o Tecnológica	\$ 300.000.000	\$ 150.000.000	\$ 260.000.000

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados por estado de la acreditación presentan un escenario particular (Cuadro 11). Es decir, los costos directos e indirectos presentan un comportamiento similar, mientras que las inversiones son mayores para las reacreditadas, lo que contradeciría en parte lo mencionado anteriormente. Ahora bien, como en la estimación realizada se les pedía a las instituciones reacreditadas incluir los costos de las recomendaciones de la resolución de acreditación inmediatamente anterior que se pusieron en práctica, se toma un periodo de tiempo más amplio que puede derivar en un aumento de los costos. Esta consideración se hizo porque las primeras recomendaciones se constituyeron en una guía de acción para la institución con el fin de mantener la acreditación. Es decir, las instituciones reacreditadas toman lo que invirtieron para mantener la primera acreditación más lo que invirtieron o deberían invertir para cumplir las recomendaciones de la segunda acreditación.

**Cuadro 11. Costos e inversiones promedio por estado de la acreditación**

	<b>Costos directos</b>	<b>Costos indirectos</b>	<b>Costo de inversiones</b>
Primera acreditación	\$ 153.163.601	\$ 586.223.321	\$ 44.032.556.306
Reacreditada	\$ 170.606.839	\$ 656.112.366	\$ 83.782.951.267

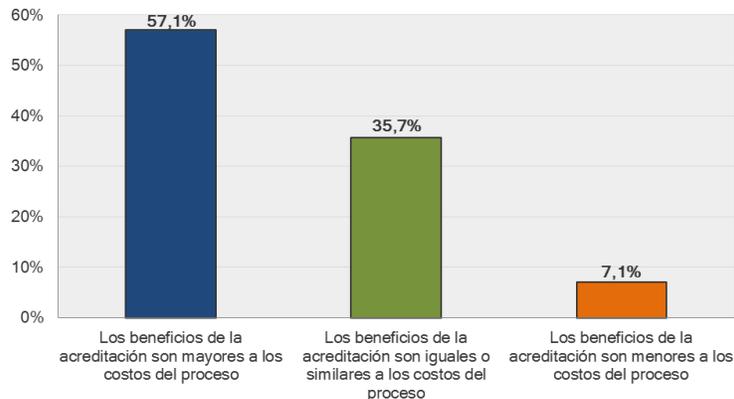
Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, para costear las inversiones, solo una institución solicitó algún tipo de crédito, gestión hecha con Findeter. De esta manera, el crédito no parece ser muy relevante para las instituciones a la hora de optar por la acreditación ni para realizar las inversiones necesarias para acceder a esta. Esto no necesariamente implica que son rentables, pero las IES sí parecen presentar alta liquidez, lo que les permite financiar esos costos.

Parte de esto se entiende porque la acreditación institucional generó un incremento sustancial del número de estudiantes matriculados para el 43% de las instituciones que respondieron. Por ende, implicó un aumento importante de los ingresos por concepto de matrícula. Tomando en cuenta los comentarios expuestos por diferentes instituciones, una parte de esos aumentos se derivaron del ingreso de estudiantes del programa 'Ser Pilo Paga'.

El siguiente gráfico por su parte muestra la opinión de las instituciones en torno al análisis de costo-beneficio de la acreditación institucional. En ese sentido, el 57.1% de las instituciones consideran que los beneficios de la acreditación son mayores a sus costos, el 35.7% que son similares y tan solo un 7.1% que los beneficios son menores a los costos.

**Gráfico 24. Opinión sobre el costo-beneficio de la acreditación institucional (acreditadas)**



Fuente: Elaboración propia.

Dentro de los principales beneficios que reconocen las instituciones se encuentra el reconocimiento académico para la comunidad universitaria por parte de la sociedad, a nivel regional, nacional e internacional, que genera credibilidad en los procesos académicos y administrativos y en sus resultados. Así mismo, se evidencia un fortalecimiento de la cultura de la autoevaluación y la autorregulación. Esto último es evidenciado en uno de los comentarios:

“La acreditación apalancó el desarrollo de un sistema y estructura para los procesos de autoevaluación y direccionamiento para la autorregulación institucional, no solo con una mirada dirigida al cumplimiento de los requisitos de acreditación, sino hacia el mejoramiento continuo de sus procesos”.

Otro de los aspectos es que la acreditación ha permitido fortalecer los grupos de investigación, al facilitar “la movilidad de estudiantes y profesores y la formación de comunidades académicas y científicas creando redes de cooperación e investigación”. Por último, la posibilidad de extender y desarrollar programas de pregrado y posgrado a nivel nacional, que contribuye al incremento en el número de estudiantes, en particular por ser beneficiario de las políticas del Gobierno.

#### Instituciones de Educación Superior No Acreditadas

De las 235 IES no acreditadas respondieron 82. De estas, el 62% corresponden a instituciones privadas, 37% públicas y 1% al régimen especial. Al caracterizar por

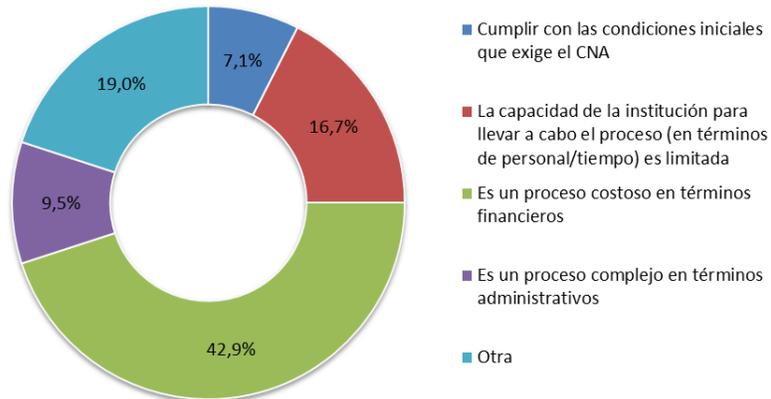
tipo de institución el 23% se catalogan como universidades, 48% como instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, 16% como instituciones tecnológicas y 12% como técnicas profesionales. Por la modalidad en que se presta el servicio, el 84% cuentan con educación presencial, 5% a distancia y 11% con educación mixta –es decir, al menos el 30% de los programas se ofertan de manera virtual. Ahora bien, utilizando la clasificación Carnegie y adicionando a esta las instituciones técnicas y tecnológicas, las IES que respondieron se catalogaron como de enfoque maestría el 2%, enfoque pregrado el 54%, especializadas en un área el 15% y como técnicas y tecnológicas el 29%.

Por el otro lado, el 65% de las instituciones se encontraban realizando el proceso de acreditación en alguna de sus etapas. Por el lado de la acreditación de programas, en promedio el 18% de los programas acreditables se encuentran acreditados. De otra parte, solo el 3% de las IES que no han comenzado el proceso de acreditación consideran que la razón principal es que es muy oneroso financieramente, mientras que el 41% considera que la razón de no haber iniciado el proceso se debe a que no cumple con las condiciones iniciales, un 14% por tiempo y un 41% por otra razón. Estas últimas, según lo expuestos por las instituciones, corresponden a la falta de recurso humano capacitado y en buena medida, a que algunas instituciones se encuentran fortaleciendo los procesos (acreditación de programas o mejoramiento institucional) internos para ingresar al proceso de acreditación en un futuro.

Sin embargo, para las instituciones que están en proceso de acreditación en alguna de sus etapas, la principal limitación corresponde a que es un proceso costoso en términos financieros (Gráfico 25). En segundo lugar se encuentra el grupo de ‘otras’, que corresponden por ejemplo a: i) “logar que el CNA en su proceso de evaluación tenga la capacidad de entender la naturaleza y contexto en el que se desarrolla la institución”, ii) los tiempos de respuesta del CNA y del MEN, y iii) la apropiación colectiva del proceso, en gran medida por insuficiencia de información institucional. En tercer lugar, identifican problemas en términos de capacidad de recurso humano para llevar a cabo el proceso.

Ahora, el 56% de las instituciones había costeado anteriormente el proceso de acreditación, y el 43% modificaron la asignación presupuestal inicial, es decir, modificaron los rubros del presupuesto total de la institución o su monto como resultado del proceso. Para cubrir los diferentes costos, el 15% han solicitado créditos con propósitos de acreditación institucional. Mientras tanto, el 49% de las instituciones consideran que un incentivo para acreditarse es recibir mayores ingresos por concepto de matrícula.

**Gráfico 25. Principal limitación encontrada en el proceso de acreditación**



Fuente: Elaboración propia.

La estimación de los costos e inversiones necesarias para cumplir con las condiciones iniciales, asciende en promedio a 21 mil millones con una mediana de 4 mil millones (Cuadro 12). Cuando se calculan los diferentes costos mediante la clasificación Carnegie –incluyendo instituciones Técnicas y Tecnológicas–, se identifica que los gastos estimados en inversión muestran una diferencia significativa en el caso de las instituciones con énfasis pregrado. Por el lado del tipo de institución, las estimaciones de necesidades de recursos son considerablemente mayores para las universidades e instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, que para las T&T.

Curiosamente, las inversiones estimadas son más altas para las IES oficiales, que asciende en promedio a 44 mil millones, con una mediana de 15 mil millones, así como para las instituciones con modalidad a distancia. Sin embargo, en este último caso la variabilidad de los datos es muy alta, y al mirar la mediana se encuentra que la estimación es mayor para la modalidad presencial, pero menor que las IES que prestan un servicio de educación con modalidad mixta.

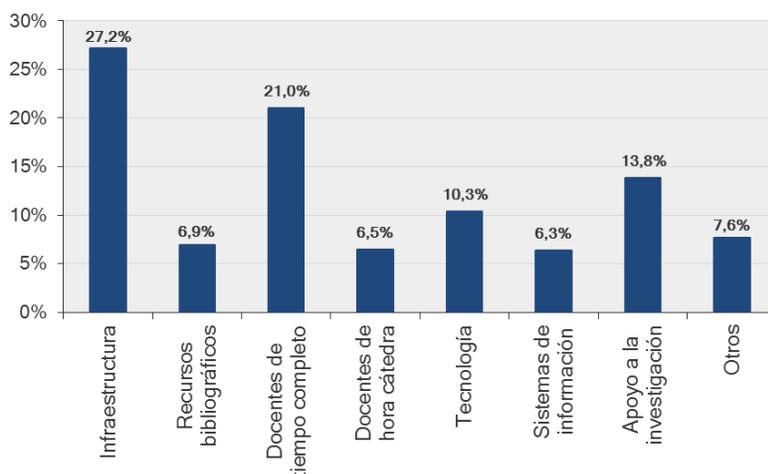
## Cuadro 12. Estimación de los costos e inversiones necesarias para cumplir con las condiciones iniciales

	N	Media	Mediana	Desv. Estándar	Mínimo	Máximo	
Total IES	76	\$ 21.333.351.350	\$ 3.890.000.000	\$ 44.013.245.413	\$ 500.000	\$ 300.000.000.000	
Promedio por estudiante	76	\$ 15.439.846	\$ 1.428.571	\$ 93.232.024	\$ 1.214	\$ 808.571.429	
Carnegie	Enfoque Doctoral	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	
	Enfoque Maestría	1	\$ 1.000.000.000	\$ 1.000.000.000	N.A.	N.A.	
	Énfasis Pregrado	43	\$ 33.355.981.747	\$ 15.450.000.000	\$ 54.383.662.875	\$ 150.000.000	\$ 300.000.000.000
	Especializada en un área	9	\$ 3.536.977.778	\$ 500.000.000	\$ 6.325.853.812	\$ 100.000.000	\$ 19.000.000.000
	Técnica o Tecnológica	23	\$ 6.704.116.846	\$ 700.000.000	\$ 16.985.650.171	\$ 500.000	\$ 75.000.000.000
Tipo	Universidad	17	\$ 46.198.426.201	\$ 19.000.000.000	\$ 75.214.709.590	\$ 800.000.000	\$ 300.000.000.000
	I.U. / E.T.	37	\$ 17.643.737.019	\$ 3.000.000.000	\$ 30.608.811.268	\$ 1.500.000	\$ 137.708.006.585
	Tecnológica	12	\$ 9.741.265.622	\$ 739.843.731	\$ 22.200.056.311	\$ 500.000	\$ 75.000.000.000
Naturaleza	Técnica Profesional	10	\$ 6.624.800.000	\$ 1.750.000.000	\$ 9.611.932.593	\$ 50.000.000	\$ 28.300.000.000
	Pública	29	\$ 43.668.682.100	\$ 15.450.000.000	\$ 72.593.090.846	\$ 477.800.000	\$ 300.000.000.000
	Privada	46	\$ 14.626.855.765	\$ 2.400.000.000	\$ 29.370.535.666	\$ 500.000	\$ 137.708.006.585
Modalidad	Régimen Especial	1	\$ 100.000.000	\$ 100.000.000	N.A.	N.A.	N.A.
	Presencial	63	\$ 16.405.142.429	\$ 4.280.000.000	\$ 26.397.700.108	\$ 500.000	\$ 117.572.190.750
	A distancia	4	\$ 75.769.500.000	\$ 1.500.000.000	\$ 149.490.732.782	\$ 78.000.000	\$ 300.000.000.000
Mixta	9	\$ 31.636.969.954	\$ 11.015.223.001	\$ 50.870.238.685	\$ 1.500.000	\$ 137.708.006.585	

Fuente: Elaboración propia.

Ahora, al clasificar las inversiones estimadas por componentes se puede ver una alta participación del componente de infraestructura y de docentes de tiempo completo, seguido de recursos para apoyar la investigación (Gráfico 26). En este caso, el componente de 'otros' no muestra una alta participación, por lo que podría argumentarse que las instituciones no acreditadas le darían –o le están dando– prioridad a los componentes que tienen mayor impacto en la calidad y que se encuentran en los recomendados del CNA.

### Gráfico 26. Distribución de los costos e inversiones estimadas por componente

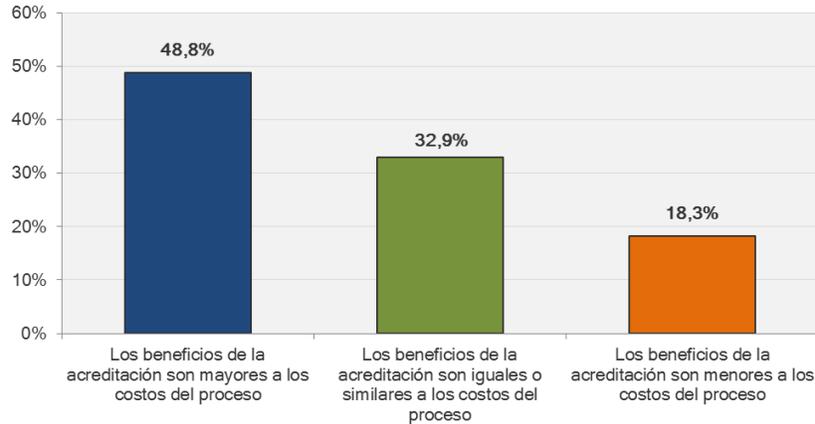


Fuente: Elaboración propia.

El Gráfico 27 por su parte muestra la opinión de las instituciones en torno al análisis de costo-beneficio de la acreditación institucional. En ese sentido, el 48.8% de las instituciones consideran que los beneficios de la acreditación son mayores a sus costos, el 32.9% que son similares y un 18.3% que los beneficios son menores a los

costos. Es de notar que en este caso, a diferencia de las IES acreditadas, menos de la mitad de las instituciones considera que los beneficios de la acreditación de alta calidad son mayores a sus costos.

**Gráfico 27. Opinión sobre el costo-beneficio de la acreditación institucional (no acreditadas)**

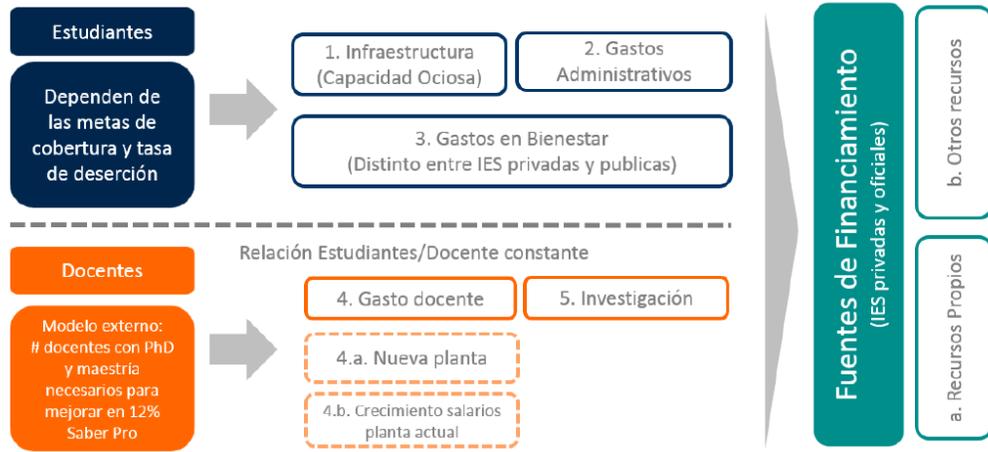


Fuente: Elaboración propia.

## **2. Necesidades de recursos con fines de acreditación institucional – Modelo de Consistencia Financiera para la Educación Superior**

Con el fin de estimar las necesidades de recursos de las instituciones no acreditadas en términos de planta docente, planta administrativa, infraestructura, bienestar e investigación, así como para contrastar con los resultados de la encuesta explicados en la sección anterior, se realizó una estimación utilizando el Modelo de Consistencia Financiera para la Educación Superior (MCFES) del Ministerio de Educación Nacional. El modelo está estructurado en dos módulos: i) Requerimiento de Recursos y ii) Fuentes de Financiamiento (ver Gráfico 28). Es importante cuantificar las necesidades para los distintos tipos de instituciones, en la medida en que como mencionamos al comienzo de este capítulo, el Plan Nacional de Desarrollo abrió la posibilidad de que a través del ICETEX se financien directamente programas y proyectos específicos de las IES, que contribuyan al fortalecimiento de los distintos rubros consignados en el modelo.

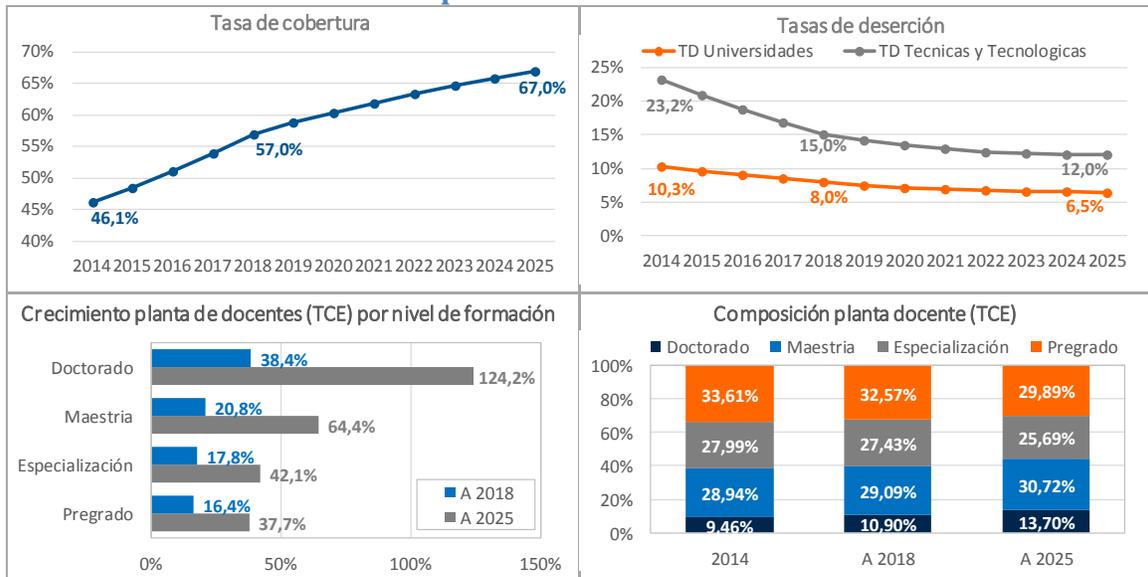
**Gráfico 28. Estructura del MCFES**



Fuente: MCFES-MEN.

A partir de la información y los supuestos a nivel de IES, así como de la estructura y crecimiento de cada fuente de financiamiento actual, el modelo estima las necesidades de recursos consistentes con alcanzar indicadores de calidad, tomando en cuenta las metas de cobertura y deserción del Plan Nacional de Desarrollo a 2018 y las metas a 2025 propuestas para el Plan Decenal de Educación 2016-2025. Por su parte, los supuestos de PIB usados en estos escenarios son los de Fedesarrollo, mientras que por la estructura del modelo se utilizó una inflación anual del 4%. Estos supuestos se resumen a continuación.

**Gráfico 29. Supuestos base usados en el MCFES**



Fuente: MCFES-MEN.

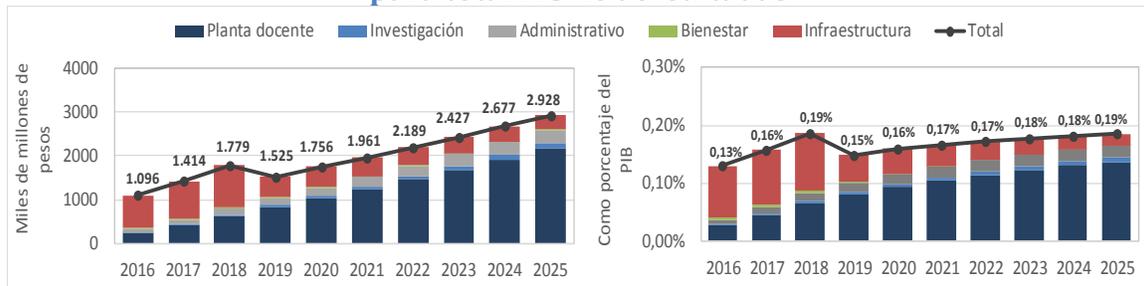
### Cuadro 13. Supuestos macroeconómicos Fedesarrollo

	2016	2017	2018	2019	2020-2025
Crecimiento del PIB real	2.5%	3.0%	3.5%	4.0%	4.5%

Fuente: Elaboración propia.

El Gráfico 30 y el Gráfico 31 muestran que para 2025 tanto las necesidades adicionales de recursos del sistema para las IES no acreditadas, así como las necesidades promedio por institución aumentan como resultado de la tendencia acumulada en la planta docente y el efecto inflacionario. Así entre 2016 y 2025, las necesidades de recursos para las instituciones no acreditadas pasan de cerca de 1 billón a casi 3 billones. La disminución en el 2019 se debe exclusivamente al cambio en la tendencia de la meta de cobertura que trae el PND hasta 2018 y lo que está propuesto para el PDE hasta 2025. En este sentido, la meta de cobertura a 2018 es ambiciosa y genera para el modelo una inversión agresiva de recursos por parte de las IES, principalmente para el componente de infraestructura, el cual crece 25% para este periodo.<sup>26</sup>

### Gráfico 30. Estimación necesidades adicionales de recursos por componentes para total IES no acreditadas

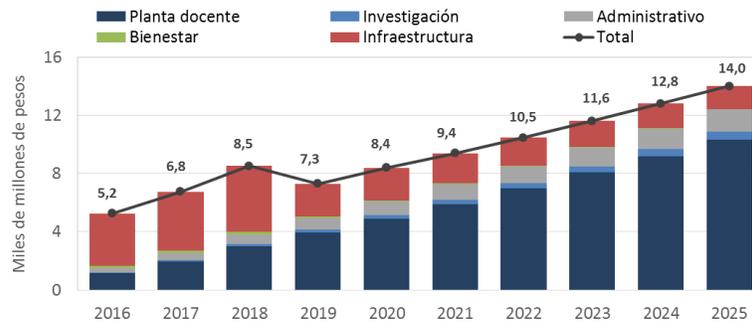


Fuente: MCFES-MEN y cálculos propios.

A partir del 2019, las necesidades de recursos continúan aumentando tanto a nivel nominal como en proporción del PIB, impulsadas por la contratación de nuevos docentes, pero con un costo de infraestructura descendiendo a tasas del 6% y un gasto en investigación aumentando a tasas del 18%. Ahora bien, al estimar el gasto promedio por institución no acreditada encontramos que las necesidades pasan de 5 mil millones en este año a 14 mil millones para 2025.

<sup>26</sup> El componente de infraestructura se descompone en los siguientes cinco factores dentro del MCFES: i) metros cuadrados de aulas, ii) metros cuadrados de recreación y deporte, iii) metros cuadrados de laboratorios, iv) metros cuadrados de aulas de cómputo y v) bibliotecas.

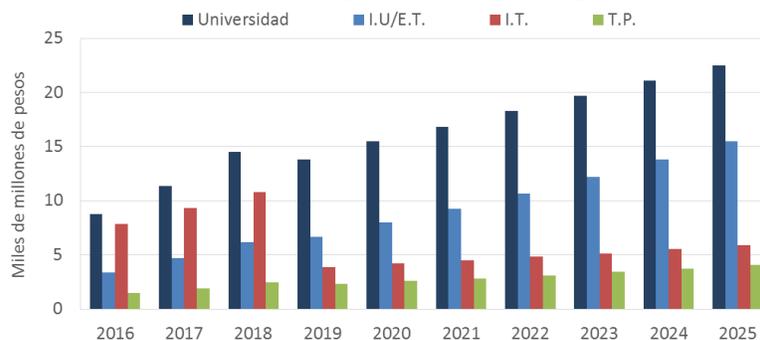
**Gráfico 31. Necesidades de recursos promedio para IES no acreditada**



Fuente: MCFES-MEN y cálculos propios.

No obstante, esas necesidades promedio por institución difieren considerablemente por el tipo de institución. El Gráfico 32 muestra que mientras las universidades no acreditadas tienen unas necesidades de recursos para los próximos diez años del orden de 162 mil millones, para las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas es del orden de 90 mil millones, para las instituciones tecnológicas de 62 mil millones y para las técnicas profesionales de 28 mil millones.

**Gráfico 32. Necesidades de recursos promedio por tipo de IES (no acreditadas)**



Fuente: MCFES-MEN y cálculos propios.

Igualmente, a nivel de componentes, estas necesidades de recursos por tipo de institución presentan algunas diferencias. Aunque en todas el gasto en planta docente genera la mayor presión y llega a representar entre el 60-70% de las necesidades de recursos en 2025, el gasto en el componente de investigación pasaría de ser cerca del 3% de los recursos a alrededor del 9% en las universidades, menos del 1% para las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas en dicho periodo, y sin participación para las instituciones tecnológicas y técnicas profesionales dado su tipo de formación y su vocación. Por su parte, mientras el gasto en el componente de bienestar como de infraestructura muestra una tendencia decreciente para todas las IES, su participación en las necesidades de recursos es mayor para las instituciones tecnológicas y técnicas profesionales, siendo en promedio 16 puntos porcentuales por encima de las otras dos. Ahora bien, el gasto administrativo no es muy diferente entre instituciones y crece de manera sostenida por el aumento en la matrícula.

El ejercicio anterior evidencia que las necesidades de recursos adicionales son importantes y altamente significativas bajo la meta actual de cobertura de 67% en 2025 del PDE. Esas necesidades serían aún más cuantiosas en caso de que esta meta de cobertura no fuera 67% sino 75%, equivalente al promedio de la OECD. En este escenario más ambicioso, se necesitarían aproximadamente 6.4 billones adicionales para instituciones no acreditadas durante los próximos diez años, respecto al escenario propuesto en el PDE. Esto representa 32% más de recursos. Lo anterior muestra evidentemente que una mejor calidad, más una mayor cobertura requiere de un mayor esfuerzo de recursos por parte de las IES y del Gobierno.

### 3. Proyección de matrícula acreditada a 2025

La matrícula acreditada depende del número de estudiantes en instituciones acreditadas y del número de estudiantes en programas acreditados de instituciones no acreditadas. Ahora bien, una proyección de matrícula acreditada deviene de la conjunción de múltiples factores, como de la voluntariedad misma del proceso de acreditación, de las condiciones habilitantes en IES y programas, del cumplimiento misional, de la planta docente y de los recursos en infraestructura y servicios, de los sistemas de regulación interna de las IES, así como de la madurez misma del Sistema de Aseguramiento de la Calidad. En este sentido, cualquier proyección es solamente un ejercicio aproximado que contribuye para el análisis, pero que puede presentar limitaciones e imprecisiones.

Reflejo de esto es que una proyección a nivel de programas implica grandes dificultades –a diferencia de las IES para las que, por su número reducido, se puede hacer un ejercicio más riguroso–, porque las decisiones de acreditar uno u otro programa dependen de la institución y del grado de desarrollo del programa. Sin embargo, tomando los programas que están acreditados actualmente y haciendo uso del comportamiento histórico del proceso, se trabaja en una estimación aproximada. Ahora bien, hay que tener en cuenta que para los programas de Licenciaturas el proceso de acreditación es obligatorio, lo que puede aumentar el número de programas acreditados en los próximos años.

De esta manera, en esta sección se presenta una proyección de matrícula de pregrado acreditada, sobre la base de algunos escenarios de acreditación de las instituciones hasta 2025. Este estudio modela unos escenarios a partir del supuesto de cobertura de educación superior utilizado en la sección anterior, así como suponiendo que las instituciones acreditadas actualmente mantienen dicha condición:

- a) Escenario 1-Conservador: no se acreditan hacia el futuro más IES o programas.
- b) Escenario 2- Ruta calidad: se acreditan las IES que hoy cumplen las condiciones y los programas acreditados crecen de acuerdo con el promedio histórico.
- c) Escenario 3- Meta IES acreditadas: se acreditan el 25% de las IES a 2025 y los programas acreditados crecen de acuerdo con el promedio histórico.

La metodología utilizada para estimar cada uno de los escenarios se explica a continuación:

#### 1. Escenario 1- Conservador

- i. Se toman los resultados del Modelo de Consistencia Financiera para la Educación Superior estimado en la sección anterior, que proyecta la matrícula por IES hasta 2025, bajo las condiciones actuales.
- ii. Se estima a futuro la matrícula de las 39 IES hoy acreditadas.
- iii. Se obtiene la matrícula de los programas acreditados de instituciones no acreditadas y se pone a crecer a la misma tasa de la matrícula total.

#### 2. Escenario 2- Ruta calidad\*

- i. Se toman las instituciones no acreditadas y que no han sido sancionadas en los últimos 5 años en ejercicio de la función de inspección y vigilancia del Ministerio.
- ii. Se seleccionaron las IES que cumplen con los nuevos lineamientos<sup>27</sup>, es decir, que tienen el 25% de los programas acreditados –como proporción de los acreditables<sup>28</sup>.
- iii. Se clasificaron las instituciones de acuerdo con el modelo de valor agregado del MEN para los indicadores de lectura crítica y razonamiento cuantitativo, identificando aquellos que estuvieran por encima del promedio nacional para ambos indicadores (52,4). Como las instituciones técnicas y tecnológicas no fueron clasificados en el MIDE ni presentaban en los datos indicador de valor agregado, se dejaron aquellas que cumplieran los puntos i. y ii.
- iv. Se supuso una acreditación de las instituciones por año de manera lineal, es decir, el número resultante del grupo seleccionado sobre el número de periodos a proyectar sería la cantidad de IES que se acreditarían por año.
- v. El orden de entrada lo definió la posición nacional dentro del MIDE.
- vi. Para los programas se toma el histórico de nuevas acreditaciones de los últimos diez años (promedio año de 77 programas) y con el cálculo de la matrícula promedio de los programas acreditados hoy se proyecta cada año.

---

<sup>27</sup> Como se mencionó anteriormente, bajo los lineamientos anteriores, las IES debían cumplir como requisito para ser acreditadas tener al menos un programa acreditado o un programa de Maestría y Doctorado con Registro Calificado vigente, en cada uno de los cinco Grupos de Áreas de Conocimiento definidos por el Consejo Nacional de Acreditación. Ahora, con los nuevos lineamientos de 2015, el CESU eliminó dicha condición y la reemplazó con el requisito de que las IES deben tener como mínimo el 25% de la totalidad de sus programas, sujetos a acreditación, acreditados. Para 2019 el mínimo pasará al 40%.

<sup>28</sup> Esto es: 4 cohortes de egresados en el SNIES para los programas de pregrado, más de 8 años y 20 egresados para los programas de maestría y más de 8 años y 9 graduados en los programas de doctorado.

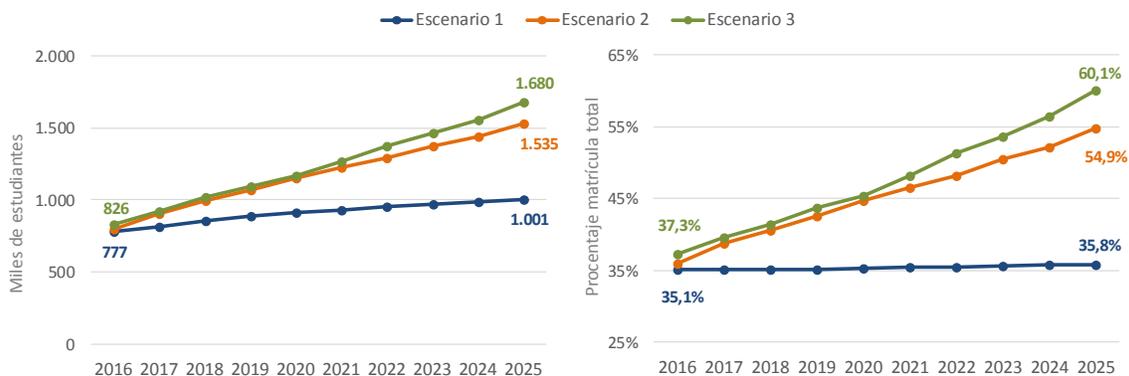
\*Dado que la proyección de matrícula por institución proviene del MCFES, en el que se tiene información para 248 de las 287 IES, si una institución seleccionada no se encuentra en el modelo se reemplaza con la que le sigue en puntuación.

### 3. Escenario 3- Meta IES acreditadas\*

- i. Se utiliza el crecimiento de los últimos 10 años de las IES registradas para proyectar el número de instituciones a 2025.
- ii. Se determina el número de IES que deberían estar acreditadas en 2025 para cumplir con la meta propuesta de 25%.
- iii. La diferencia entre ese número y las actuales determina las IES a acreditar en los próximos años.
- iv. Utilizando la metodología descrita en el escenario 2 se clasifican las instituciones y el orden de acreditación<sup>29</sup>, así como la proyección de programas.

El Gráfico 33 muestra el comportamiento de la matrícula acreditada por año bajo los tres escenarios discutidos anteriormente. En el escenario más crítico (escenario 1) en el que no se acreditan más instituciones o programas, se muestra un efecto importante de no aumentar la matrícula acreditada, lo que implicaría cerca de 600 mil o 700 mil estudiantes sin posibilidades de financiamiento y de una educación de calidad. Este escenario ilustra el efecto que tendría una profundización del recalentamiento del sistema, donde se comienzan a “recomendar”<sup>30</sup> un mayor número de instituciones y programas evaluados, o en el peor de los casos una tendencia creciente a perder la acreditación.

**Gráfico 33. Proyección matrícula acreditada a 2025**



Fuente: MCFES-MIDE-MEN y cálculos propios.

Por el contrario, la participación de la matrícula acreditada en el total de la matrícula del sistema de educación terciaria puede pasar de 37.3% estimado para este año, a 60.1% en el 2025 (escenario 3), si se cumple la meta propuesta de instituciones acreditadas en diez años. Esto implica un esfuerzo importante por parte de las instituciones para lograr los niveles de calidad exigidos, así como de las

<sup>29</sup> Al hacer la clasificación se encontraron un menor número de IES que el requerido para cumplir con la meta, por lo que se optó por reducir el requisito de programas acreditados/acreditables a 20%, que no limita la proyección dado que estas instituciones podrían cumplir con el requisito en los próximos diez años.

<sup>30</sup> Las entidades recomendadas son aquella para las cuales se recomendaron acciones antes de una posible acreditación.

entidades del Gobierno Nacional que deben apoyar y asesorar a las IES en este proceso. En un escenario más pasivo, que puede asemejarse a la dinámica actual, igualmente se muestra un comportamiento importante que permitiría alcanzar en 2025 el 50% de matrícula acreditada en el sistema.

#### **IV. Proyección de los costos de los programas para acompañar el aumento en cobertura de la educación superior y necesidades adicionales de fondeo a 2025: el lado de la demanda**

El principal objetivo de esta sección es analizar las necesidades de recursos financieros del ICETEX para acompañar las metas de cobertura de educación superior bajo el entendido que desde 2018 sólo puede extender financiación a estudiantes de instituciones o programas acreditados. Dadas estas necesidades de fondeo permitirán pasar a la discusión sobre las alternativas que se pueden vislumbrar para el ICETEX de manera que el esquema tienda a ser auto sostenible financieramente y la dependencia de los recursos del Gobierno

Así mismo, por solicitud del ICETEX, esta sección también se propone costear los recursos que se necesitarían a futuro en el caso de extender el programa Ser Pilo Paga. No obstante, debe anotarse que el ICETEX solamente administra los recursos del programa, y los recursos son transferidos desde el Presupuesto Nacional.

##### **A. Proyecciones financieras del ICETEX**

La acción del ICETEX dentro de la política de apoyo para el ingreso a la educación terciaria ha estado limitada por el monto de recursos disponibles para colocar a través de créditos estudiantiles, pero a su vez, por la misma estructuración de los créditos, que al ser de muy largo plazo tienen una recuperación del capital muy lenta y con alto riesgo. Para esto, el ICETEX ha venido buscado alternativas de fondeo –diferentes al Presupuesto General de la Nación–, especialmente con la banca multilateral, pero a cambio de un costo de fondeo alto frente a las tasas que cobra por los créditos, y en el último año ha implementado nuevas líneas de crédito con menor plazo (línea Tú Eliges).

En la actualidad, la población susceptible de ser financiada por ICETEX está determinada por los siguientes parámetros: i) excelencia académica, medida a través de los resultados de las pruebas SABER 11 y ii) el estado socio-económico de la familia del estudiante, mediante los cortes establecidos para el Sisbén y el estrato. Esta última es la que permite priorizar las nuevas colocaciones de créditos, pero no limitan el acceso para otros puntajes Sisbén o estratos. A comienzos del año, el punto de corte en las pruebas SABER 11 era de 270 puntos, lo que de acuerdo a las cifras de 2015 representaba una población susceptible cercana al 30% de la

demanda; de ésta, menos de la mitad cumplía con el corte Sisbén con el fin de acceder a líneas de muy largo plazo. Ahora bien, recientemente el punto de corte de las pruebas SABER11 se redujo a 250 puntos, lo que elevó la población susceptible de financiación a cerca del 46%. Tomando en cuenta la población que año a año presenta las pruebas para el ingreso a la educación superior, esta reducción en los puntos de corte representa un aumento de la población objetivo de algo más de 100 mil estudiantes.

Como se ha mencionado a lo largo de este documento, si bien estas medidas pretenden incrementar la acción del ICETEX, a partir del 2018 se le incorporará una nueva restricción que ciertamente reducirá el acceso a financiación de la población susceptible de financiación: la financiación exclusiva de la matrícula acreditada. Como mostramos anteriormente, el crecimiento de esta dependerá entonces de los esfuerzos conjuntos entre las IES y el Gobierno por mejorar la calidad que permita impulsar el proceso de acreditación.

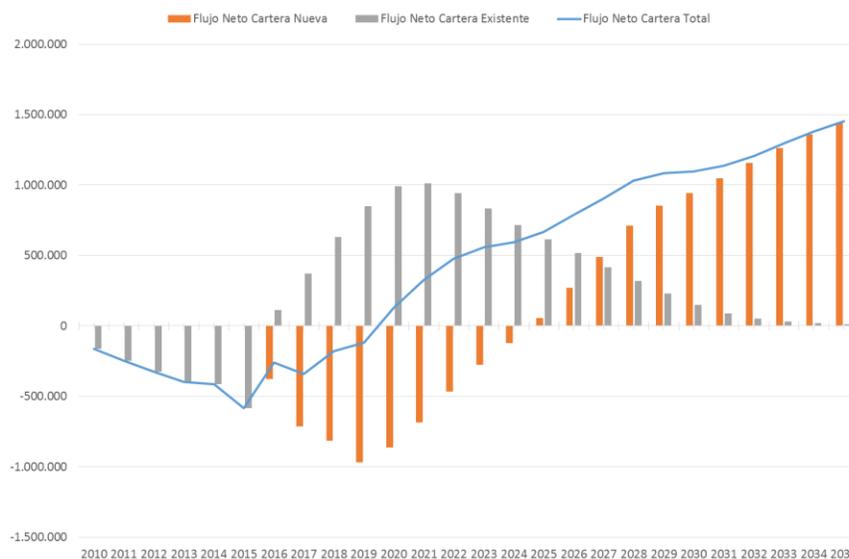
Para ilustrar de manera aproximada el impacto de la medida, la condición impuesta por el PND se simuló a través de un incremento promedio de las matrículas de 20% en 2018 sobre el número de créditos, garantizando en el escenario simulado la sostenibilidad financiera del ICETEX. Para este fin, se utilizó el actual modelo financiero con el que cuenta la entidad.

El impacto del aumento en 20% en el costo de las matrículas como resultado de solo poder extender créditos a estudiantes de IES acreditadas o de programas acreditados puede resultar bajo, teniendo en cuenta que las diferencias observadas en el costo de las matrículas entre IES acreditadas y no acreditadas suele estar por encima de ese valor. No obstante, nuestra aproximación es bastante general, dado que se pondera por el costo de la matrícula en programas acreditados pero de instituciones no acreditadas. En este sentido, el objetivo del ejercicio es evidenciar si existen necesidades de recursos para el ICETEX en los próximos años, teniendo en cuenta las fuentes actuales de fondeo así como un número de colocaciones no muy distante del promedio de los últimos años, o si para ser sostenible debe hacer algunos ajustes transitorios. Esto supone que la totalidad de esos nuevos créditos se extienden bajo las condiciones del PND.

Los resultados de este escenario conservador indican que para garantizar una sostenibilidad financiera el ICETEX tendría que reducir el número de colocaciones de nuevos créditos al año en cerca de 8 mil durante el periodo 2018-2020, frente al número de préstamos que ha extendido en promedio en los últimos años. Esta situación se refleja en el Gráfico 34, en el que esa reducción de nuevas colocaciones permite que el flujo de caja neto de la entidad deje de ser negativo a partir del 2020, garantizando la sostenibilidad financiera de la entidad bajo las condiciones actuales de fondeo. Es decir, pasaría de colocar cerca de 63 mil créditos en 2017 a 55 mil créditos entre 2018 y 2020, recuperando niveles de 64 mil préstamos desde 2021. Ahora bien, esto implicaría que la tasa de cobertura del ICETEX pasaría de 18.8% a niveles de 15.9% en 2018 y 15.0% en 2025 (Gráfico 35), lo que es realmente muy

bajo y dista sustancialmente de las metas del Gobierno y se aleja de lo evidenciado internacionalmente. Sin embargo, como este escenario garantiza la sostenibilidad financiera en los próximos años, la entidad podría comenzar a incrementar el número de colocaciones nuevamente a partir del 2021, logrando alcanzar niveles de 100 mil nuevas colocaciones al año en 2025.

**Gráfico 34. Flujo de cartera neto escenario conservador<sup>31</sup>**



Fuente: Modelo Financiero ICETEX. Cálculos propios.

Estos resultados contemplan otro supuesto fuerte y es que aunque en la actualidad más o menos el 35% de las nuevas colocaciones (cerca de 21 mil créditos) están focalizadas en instituciones acreditadas, para efectos de modelación, la totalidad de las nuevas colocaciones estaría focalizada en IES acreditadas o programas acreditados en su defecto. El problema con los otros escenarios proyectados –meta PDE y 100 mil créditos a 2025– es que al tener en cuenta la focalización de los recursos – desde el punto de vista de la demanda calificada–, se ve poco factible hoy en día.<sup>32</sup>

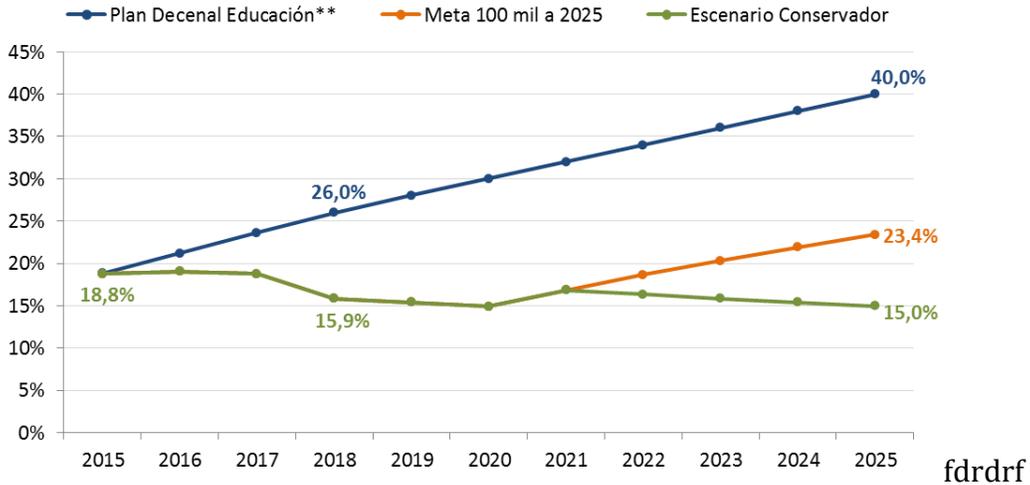
En el caso en el que el resultado sea una caída drástica del número de nuevas colocaciones ante una menor demanda a partir del 2018, el ICETEX tendrá un escenario financiero menos apremiante pero ello tendría el costo de una menor

<sup>31</sup> Supuestos: (i) 4% de inflación a partir de 2017; (ii) el valor de la matrícula se incrementa anualmente en IPC+1.8% y en 2018 por una sola vez en 20%; (iii) tasa de cambio (2016-2018): \$3.250/\$3.282/\$3.309.

<sup>32</sup> Así mismo, dentro de las proyecciones el modelo, el ICETEX integra la colocación de créditos bajo una nueva modalidad de alianzas en las que el aliado financia los primeros semestres del estudiante, reduciendo la siniestralidad sobre la cartera del ICETEX y generando un alivio sobre los desembolsos de los próximos años. Esto evitaría en principio que los flujos de cartera netos se mantuvieran negativos por varios años más. No obstante, esta nueva modalidad está hasta ahora arrancando y por lo tanto habría una incertidumbre sobre los resultados de la misma.

contribución en materia de cobertura de créditos a nivel nacional. Ante esto, el dilema que tiene la entidad es cómo contribuir con los aumentos en la tasa de cobertura de educación superior que planteó el Ministerio de Educación a través de financiamiento de la matrícula acreditada, pero a su vez asegurando la sostenibilidad financiera de la entidad en el mediano y largo plazo.

**Gráfico 35. Cobertura de la demanda susceptible de financiación\***



\*Se mantiene el punto corte actual (>250 puntos), el aumento de la población susceptible y el crecimiento de la población. \*\*Factor de cambio lineal.

Fuente: Cálculos propios con base en MEN, ICFES, ICETEX.

En el escenario conservador el ICETEX tendría unos excedentes de recursos a partir del 2021 que tendrían que convertirse en nuevas colocaciones, consistentes con una meta de 100 mil créditos al año en 2025. Sin embargo, aunque financieramente esto es factible, el reto, que en gran medida es del MEN, está en asegurar un incremento de la demanda susceptible de acreditación en los próximos años para garantizar que esas colocaciones sean efectivas. Entonces, si esto de entrada implica grandes esfuerzos a futuro, por su lado, el cumplimiento de las metas consagradas en el borrador del Plan Decenal de Educación implicarían un esfuerzo doble, pero ahora en términos de nuevos recursos.

Nuestra aproximación indicaría que para poder alcanzar una meta de financiación del 40% como propone el Gobierno, alineada con los aumentos en cobertura en educación superior, se requeriría un esfuerzo tres veces superior en colocaciones al que realiza hoy el ICETEX, es decir, entre 150 y 170 mil nuevos créditos al año para 2025. Esto sin duda implica que, independiente de la focalización por el componente de calidad, se deben hacer esfuerzos para aumentar las fuentes de fondeo. Por este motivo, en la siguiente sección el énfasis es pues sobre la necesidad de nuevos recursos por la entidad, o más bien, de nuevas fuentes de fondeo, pues en nuestra opinión, moverse hacia préstamos que premien la calidad de las instituciones es justificable así como una mayor participación respecto a la mestas de cobertura del MEN.

Por último, es importante anotar que el análisis de esta información estuvo acotado por la confidencialidad de los datos contenidos en el Modelo Financiero del ICETEX. En este sentido, corresponde directamente al ICETEX avanzar en un análisis más detallado en el cual se puedan evidenciar cifras más precisas así como diferentes escenarios.

Finalmente, es importante anotar que estas proyecciones aunque no tienen en cuenta los supuestos recursos que de acuerdo al PND deberían ser girados del Fodeseop al ICETEX, si incluye el efecto que en ese mismo sentido puede generar una financiación de la oferta educativa por parte de la entidad, como fue habilitado en la misma ley<sup>33</sup>, a través de un total de 25 nuevos créditos en el 2017 por valor de 50 mil millones que tiene pensado girar el ICETEX. No obstante, como mencionamos anteriormente, esta posibilidad debe estudiarse con mucho cuidado, en tanto el énfasis de una posible financiación no debe estar en infraestructura – específicamente en áreas ociosas– sino en los componentes que realmente tienen un impacto significativo sobre calidad, como la contratación de docentes de tiempo completo, la investigación, así como un aumento de los recursos bibliográficos y tecnológicos.

## **B. ¿Ser Pilo Paga como política de Estado? Escenarios de costeo de expandirlo hasta 2025**

### **1. Descripción del programa**

El programa Ser Pilo Paga (SPP) es una iniciativa del Gobierno Nacional, liderada por el Ministerio de Educación Nacional y en el que el ICETEX se encarga de la administración de los recursos del presupuesto provenientes de la cartera de educación. Dicho programa fue creado en el 2014 con la finalidad de promover la excelencia y la calidad de la educación superior en Colombia, facilitando el acceso a la educación superior de alta calidad a estudiantes de bajos recursos –tomando en cuenta el puntaje SISBEN– que obtuvieron excelentes resultados en las pruebas Saber 11 (ICFES).<sup>34</sup>

Dicho programa ofrece un crédito-beca 100% condonable sin la necesidad de un codeudor, cubriendo el valor total de la matrícula. Dicho préstamo será condonable únicamente si el estudiante logra graduarse, y solo cubre el periodo de tiempo propuesto en el plan de estudios del programa. Cabe resaltar que los créditos solo

---

<sup>33</sup> El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 habilitó al ICETEX para la creación de líneas de financiación destinada a proyectos de mejoramiento, ampliación y dotación de la planta física y tecnológica, así como de los componentes más asociados con los aumentos en calidad que favorezcan la acreditación.

<sup>34</sup> Programas similares se han puesto en marcha en otros países e inclusive en Colombia desde el sector privado. Una breve descripción de estos programas se presenta en el ANEXO 4.

pueden ser solicitados para instituciones de educación superior acreditadas en Alta Calidad, o que hubieran tenido la acreditación de Alta Calidad y se encuentren en proceso de reacreditación. Adicionalmente, en caso de deserción, el beneficiario deberá cancelar el valor del capital más los intereses generados conforme con la reglamentación establecida por el ICETEX para el Crédito a Largo Plazo - ACCES.

Además del valor de la matrícula, se incluye un subsidio de sostenimiento de acuerdo a la relación de distancia entre la ciudad o municipio de origen del núcleo familiar del estudiante y la ciudad o municipio en la que estudiará, quedando de la siguiente forma:

- 1 SMMLV por semestre para los estudiantes que residen con su núcleo familiar en la misma ciudad donde estudiarán.
- 1.5 SMMLV por semestre para los residentes en los municipios de las áreas metropolitanas de las ciudades donde van a cursar su carrera.
- 4 SMMLV por semestre para los que requieran desplazarse del lugar de residencia de su núcleo familiar a la ciudad donde cursarán sus estudios y que no correspondan a áreas metropolitanas.

Así mismo, a través del programa “Jóvenes en Acción”, el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) otorga incentivos a los beneficiarios: i) un incentivo de matrícula de \$400.000 al inicio del semestre, ii) un incentivo de permanencia de \$400.000 al finalizar el semestre y iii) un incentivo por desempeño de \$200.000 por promedio académico igual o superior a 3.5 en cada semestre.

Para poder aplicar, los interesados deben cumplir una serie de requisitos. El primero es obtener un puntaje superior a 318 en la prueba Saber 11. Además, deben estar registrados en el SISBEN y allí estar clasificados con las puntuaciones establecidas para cada convocatoria. Los puntajes SISBEN de la convocatoria 2015 fueron: menos de 57.21 puntos si vive en las 14 principales ciudades del país, 56.32 si está en los demás centros urbanos, o menos de 40.75 puntos si es habitante de zonas rurales. Si el número de estudiantes inscritos en el SISBEN que obtienen puntajes superiores a 318 en la prueba Saber es mayor el número de cupos a asignar, se privilegiará a los que tengan menor puntuación en el SISBEN.

Desde la puesta en marcha de SPP, el Gobierno Nacional aseguró los recursos necesarios para mantener el programa hasta 2018, con lo cual se espera beneficiar a 40.000 estudiantes de escasos recursos. Para la segunda versión, es decir, desde este año, se creó un capítulo especial para los estudiantes que deseen convertirse en docentes. Este capítulo cuenta con mil estudiantes, y tiene la ventaja que a estos beneficiarios se les financiará tanto los estudios de pregrado como los estudios de maestría.

## 2. Cifras del programa

En sus dos primeros años (2015-2016), el programa Ser Pilo Paga ha beneficiado a cerca de 22.126 estudiantes, para lo cual ha sido requerida una inversión cercana a los \$530.000 millones (para este año, el costo del programa representa 15,3% del presupuesto de inversiones del MEN). El programa está presupuestado para los cuatro años en cerca de \$3.98 billones<sup>35</sup>, lo que representa 0.46% del PIB<sup>36</sup>.

El Cuadro 14 muestra los departamentos que concentran la mayor cantidad de beneficiarios del programa. Durante ambas entregas, Bogotá ha ocupado el primer lugar como punto de destino de los beneficiarios, con un promedio de 36.2% en las dos convocatorias, seguido por Antioquia con un promedio de 18.5%. Es importante resaltar que la gran diferencia entre el número de beneficiarios estudiando en Bogotá, comparado con el resto de departamentos del país, es consistente con el número de IES acreditadas que residen en la capital.

**Cuadro 14. Departamentos de destino de los beneficiarios**

Departamento	SPP1	SPP2	% SPP1	% SPP2
BOGOTA D.C	3540	4453	37,01%	35,45%
ANTIOQUIA	1761	2334	18,41%	18,58%
ATLANTICO	1069	1178	11,18%	9,38%
VALLE DEL CAUCA	937	1560	9,80%	12,42%
SANTANDER	806	775	8,43%	6,17%
BOLIVAR	414	561	4,33%	4,47%
CUNDINAMARCA	407	654	4,26%	5,21%
RISARALDA	226	226	2,36%	1,80%
BOYACA	183	222	1,91%	1,77%
CALDAS	148	544	1,55%	4,33%
CAUCA	73	55	0,76%	0,44%

Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

De dichos estudiantes, se tiene que la tasa de permanencia promedio en sus departamento de origen fue del 66% en 2015 y de 60% en 2016. Se debe tener en cuenta que solo 11 departamentos en Colombia tienen instituciones acreditadas en alta calidad, por lo que los beneficiarios que no residan en estos departamentos no tienen otra opción más que movilizarse, aumentando el valor del subsidio de sostenimiento proveído (ver Cuadro 15).

<sup>35</sup> Modelo Financiero SPP-MEN.

<sup>36</sup> Pronóstico de PIB corriente de Fedesarrollo para 2016.

**Cuadro 15. Porcentaje de estudiantes que permanecieron en su departamento de origen**

	SPP1	SPP2
ANTIOQUIA	98,60%	97,90%
ATLANTICO	94,90%	83,10%
BOGOTA D.C	92,50%	87,60%
BOLIVAR	72,40%	65,20%
BOYACA	37,00%	27,60%
CALDAS	63,00%	75,70%
CAUCA	15,60%	13,20%
CUNDINAMARCA	21,20%	22,30%
RISARALDA	74,90%	48,30%
SANTANDER	78,10%	58,80%
VALLE DEL CAUCA	86,70%	82,50%

Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

Dentro de las 10 instituciones con mayor número de beneficiarios, la Universidad del Norte ha sido la más solicitada. Es de notar que estas diez instituciones concentran más del 50% de los beneficiarios, y en su totalidad corresponden a la tipología de Universidades. En promedio, para las dos cohortes (2015-2016) se tiene que el 84% de los estudiantes ingresaron a instituciones privadas, y solo el 16% lo hicieron a instituciones públicas.

**Cuadro 16. 10 IES con mayor número de beneficiarios**

SPP1		SPP2	
Fundación Universitaria del Norte	1068	Fundación Universitaria del Norte	1176
Universidad de la Salle	1004	Pontificia Universidad Javeriana	1060
Universidad Jorge Tadeo Lozano	665	Universidad de la Salle	698
Universidad Pontificia Bolivariana	641	Universidad Pontificia Bolivariana	687
Pontificia Universidad Javeriana	607	Universidad de los Andes	667
Universidad Autónoma de Bucaramanga	607	Universidad de la Sabana	652
Universidad de los Andes	587	Universidad Jorge Tadeo Lozano	638
Universidad de la Sabana	400	EAFIT	513
ICESI	393	Universidad Autónoma de Bucaramanga	501
Universidad Nacional de Colombia	367	ICESI	495

Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

En ambos años, las carreras más solicitadas por los estudiantes se han mantenido constantes, siendo las ingenierías las más escogidas.

### Cuadro 17. . Carreras con mayor número de beneficiarios

SPP1		SPP2	
Ingeniería civil	816	Ingeniería civil	1240
Ingeniería Industrial	793	Ingeniería Industrial	913
Ingeniería de sistemas	553	Derecho	811
Derecho	552	Psicología	506
Psicología	473	Ingeniería mecánica	468
Medicina	312	Ingeniería electrónica	435
Ingeniería química	307	Ingeniería de sistemas	435
Arquitectura	275	Medicina	424
Ingeniería electrónica	275	Ingeniería química	363

Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

Finalmente, el Cuadro 18 muestra el promedio académico durante el 2015. Se tiene que 84% de los estudiantes tuvieron un promedio mayor a 3.5.

### Cuadro 18. Promedio académico de los estudiantes durante el 2015

5 - 4.5	4.5 - 3.7	3.7 - 3.5	menor a 3.5
0.3%	46.8%	37%	15.9%

Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

### 3. Proyección de costos de expandir el programa hasta 2025

Teniendo en cuenta que el programa Ser Pilo Paga –como lo conocemos actualmente– se termina en 2018 con la entrada a la educación terciaria de la cuarta y última cohorte, el Gobierno Nacional ha comenzado a pensar en la posibilidad de instaurarlo como una política de Estado. El objetivo de esta sección es cuantificar los costos a futuro en caso de prolongar el programa bajo diferentes escenarios.

Con el fin de contemplar diferentes posibilidades para la continuación a futuro del programa SPP, se hicieron ejercicios de proyección a 2025 bajo tres escenarios –utilizando el mismo periodo de vigencia del Plan Decenal de Educación–, así como una proyección del escenario actual del programa. En el primer escenario el programa SPP adjudica el subsidio a 10 mil estudiantes al año. En el segundo se proyectan los costos del programa bajo el supuesto de que se benefician 8 mil estudiantes. Para el tercer escenario se supone una adjudicación de subsidios a 5 mil estudiantes al año<sup>37</sup>. Por último, en lo que respecta al escenario 1, se consideran

<sup>37</sup> Este último escenario adjudica la mitad de estudiantes frente al primer escenario (10 mil estudiantes), por lo que los costos responden en una proporción 1:1, es decir, al bajar en 50% la asignación de cupos, los costos se reducen en la misma proporción. Sin embargo, como veremos más adelante, esta relación no se cumple en el acumulado cuando se incorporan los costos del escenario actual, por lo que se optó por estimarlo.

inalteradas las condiciones actuales del programa teniendo en cuenta que hasta la fecha se han asignado el 57% de los 40 mil cupos anunciados por el Gobierno Nacional, para los dos años restantes se supone una asignación por igual del 43% de cupos restante. Si por iniciativa del Gobierno Nacional o por fallos de la Corte Constitucional se genera una asignación de cupos mayor a lo estipulado al inicio del programa, el modelo proyecta un aumento importante de los costos sobre el presupuesto del Ministerio.

Teniendo en cuenta que los tres escenarios proyectados a 2025 difieren únicamente del número de adjudicaciones por año, se realizan algunas simulaciones adicionales para el escenario 1 bajo tres alternativas o sensibilidades: i) se reduce en 10% y 20% el número de estudiantes que debe movilizarse de ciudad, es decir, que reciben 4 SMMLV de subsidio, ii) se aumenta en 10% y 20% la participación de estudiantes en IES públicas y iii) se asume que para todos los casos, las IES solamente aumentan el valor de la matrícula en un porcentaje igual a la inflación.

La siguiente tabla resume los escenarios proyectados:

**Cuadro 19. Escenarios de simulación**

Nombre escenario	Descripción	Descripción de las simulaciones con sensibilidades
Escenario Actual	Corresponde a la política actual. Es decir, 40 mil adjudicaciones en el periodo 2015-2018. Actualmente se han adjudicado el 57% de los cupos, entonces para el periodo 2017-2018 se asume una repartición por igual del remanente	
Escenario 1	Entre el periodo 2019-2025 se adjudican 10 mil estudiantes por año	La movilidad de estudiantes entre las regiones se reduce en 10% y 20%. (Se reduce en ese porcentaje el número de estudiantes que recibe 4 SMMLV por sostenimiento y se reparte proporcionalmente entre quienes reciben 1 y 1,5 SMMLV de acuerdo a los porcentajes actuales) Se aumenta en 10% y 20% la participación de estudiantes en IES públicas Se quita el aumento de 1,8 pps por encima del aumento de la inflación del valor de la matrícula para IES privadas
Escenario 2	Entre el periodo 2019-2025 se adjudican 8 mil estudiantes por año	
Escenario 3	Entre el periodo 2019-2025 se adjudican 5 mil estudiantes por año	

Fuente: Elaboración propia.

Los supuestos macroeconómicos sobre inflación y crecimiento usados en estos escenarios son los de Fedesarrollo. Por su parte, para las estimaciones de los escenarios base (sin sensibilidades), dado que las IES privadas tienden a incrementar el costo de las matrículas unos puntos por encima de la inflación, se tomó el promedio de los últimos años. Es de notar que por acuerdo entre las IES públicas y el MEN, la matrícula para las instituciones oficiales se incrementa en igual proporción al incremento de la inflación total. Así mismo, para los escenarios base se utiliza el comportamiento promedio de los subsidios de acuerdo a la movilidad de los estudiantes para las últimas dos cohortes, así como el comportamiento de la participación de la matrícula de IES públicas y privadas en el programa<sup>38</sup>, y de aplazamiento en IES privadas del crédito-beca. Es importante mencionar que aunque las proyecciones de adjudicaciones van hasta el 2025, los costos del programa se mantienen hasta seis años después<sup>39</sup>. Estos se resumen a continuación.

### Cuadro 20. Supuestos macroeconómicos Fedesarrollo

	2016	2017	2018	2019	2020-2031
Tasa de inflación	6.0%	4.0%	3.0%	3.0%	3.0%
Crecimiento del PIB real	2.5%	3.0%	3.5%	4.0%	4.5%

Fuente: Elaboración propia.

### Supuestos base usados en el Modelo Financiero de SPP

Incremento valor matrícula privada por encima de la inflación	1.8 puntos porcentuales
Distribución de los subsidios por movilidad	1 SMMLV → 32% 1.5 SMMLV → 8% 4 SMMLV → 60%
Distribución de matrícula por naturaleza de IES	84% en IES privadas 16% en IES públicas
Tasa promedio de aplazamiento en IES privadas de 'Pilots'	3% semestral

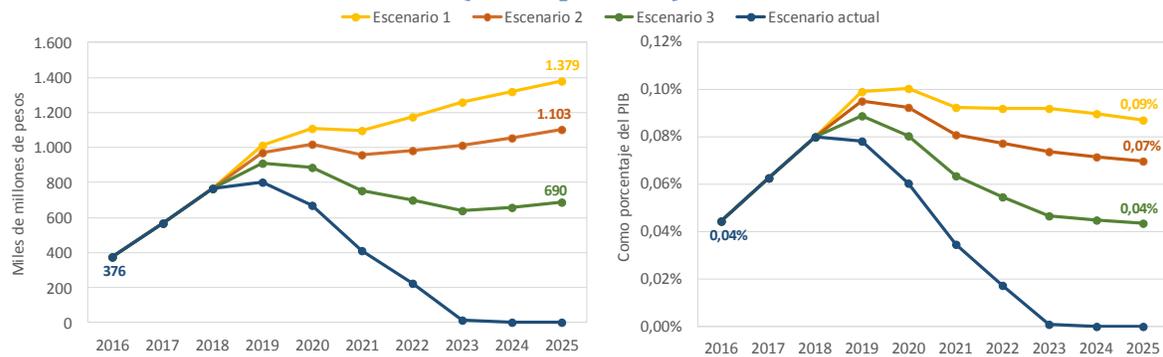
Fuente: Elaboración propia.

Para las proyecciones, se utilizó el modelo de proyecciones financieras del MEN del programa Ser Pilo Paga. El Gráfico 36 muestra la trayectoria de los costos por año bajo los escenarios 1, 2 y 3, comparándolos con el escenario actual del programa. Si se continuara con la política actual de adjudicar 10 mil cupos anuales, se pasaría de un costo en el 2019 bajo el escenario actual de 800 mil millones a algo más de 1 billón de pesos (escenario 1). Así mismo, el costo máximo por año en los tres escenarios proyectados sería en el 2025, dado que corresponde a la última adjudicación proyectada.

<sup>38</sup> Es importante notar que en promedio, el valor de la matrícula que el MEN le reconoce a las IES públicas es 20% menos que el valor de la matrícula en las IES privadas.

<sup>39</sup> Al incluir la tasa de aplazamiento promedio para SPP de IES privadas en el modelo, los costos se extiendan entre uno y dos años más del promedio de las carreras.

**Gráfico 36. Proyección de costos de ampliar el programa SPP hasta 2025 (Costo por año)**

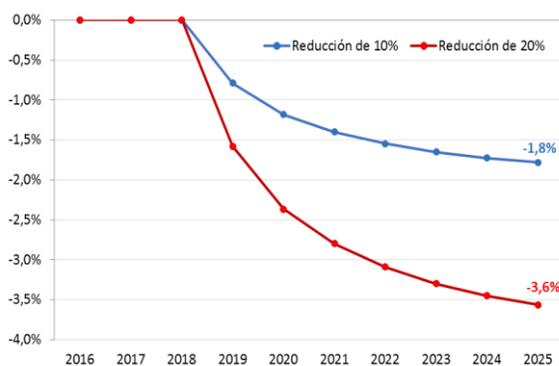


Fuente: Modelo Financiero SPP-MEN y cálculos propios.

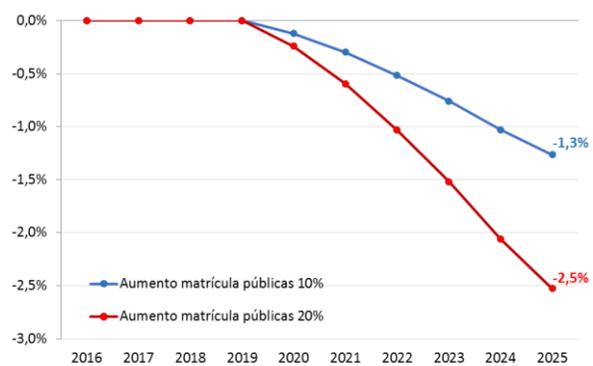
De acuerdo con evidencias del programa, se observa que si en la región o ciudad existe una institución superior acreditada en alta calidad, el estudiante revela cierto incentivo a quedarse (Cuadro 15). Por ello, resulta interesante analizar qué pasaría en caso de que la movilidad involucrada en el programa disminuyera, lo cual obviamente exigiría esfuerzos importantes en materia de acreditación de IES en las ciudades intermedias. Así mismo, un ejercicio hipotético interesante, solamente para dimensionar la sensibilidad de los costos del programa, es aproximar el efecto de mayores esfuerzos de mercadeo que incrementen la participación en el programa de las IES públicas. Cuando la movilidad se reduce en 10% y la participación de la matrícula en IES públicas aumenta en esa misma proporción, los costos totales del programa Ser Pilo Paga se reducen 1.8% y 1.3% respectivamente, frente a las estimaciones del escenario 1 sin sensibilidades (Gráfico 37).

**Gráfico 37. Evolución del costo de SPP con sensibilidades\***

A. Reducción de la movilidad entre regiones  
Diferencia frente a Escenario 1



B. Aumento de matrícula en IES públicas  
Diferencia frente a Escenario 1



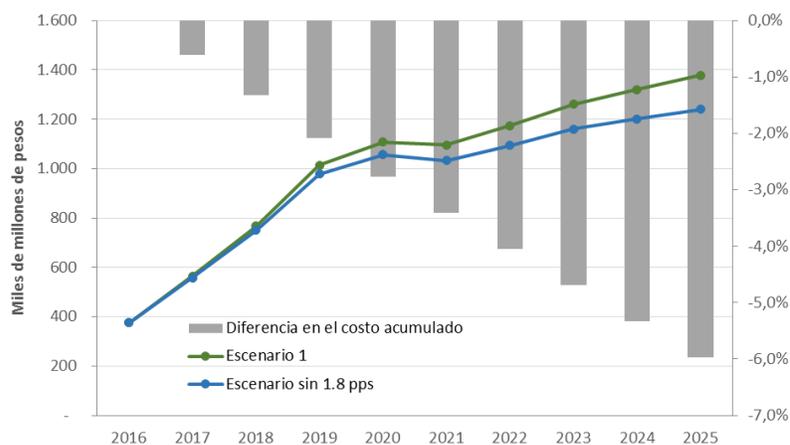
\*Costo acumulado del programa

Fuente: Modelo Financiero SPP-MEN y cálculos propios.

Sin embargo, es muy importante resaltar que esto se daría a través de mayores esfuerzos en acreditación y mercadeo pero en ningún caso parecería aconsejable medidas en la dirección de restringir la movilidad de los estudiantes o su capacidad

de selección o la generación de sesgos del programa a favor de universidades públicas, ya que podrían ir contra la lógica principal de este programa, consistente en dar a los beneficiarios la plena capacidad de escogencia para que cuenten con educación de máxima calidad. En ese contexto, los ahorros para el programa podrían ser mayores y con menos efectos perversos si se logra que las universidades acreditadas aumenten el valor de sus matrículas a un ritmo menor. Así, por ejemplo, si el valor de las matrículas se incrementa en la misma proporción que el incremento del nivel general de precios de la economía –y no unos puntos adicionales por encima en las IES privadas–, el efecto sobre el costo acumulado del programa mostraría una reducción de 6,0% (Gráfico 38).

**Gráfico 38. Costo anual de SPP con matrícula creciendo con inflación**  
(Sin aumento adicional de 1.8 pps en el valor de la matrícula)



Fuente: Modelo Financiero SPP-MEN y cálculos propios.

## V. Mecanismos de fondeo alternativos para el ICETEX

### A. La racionalidad de los programas de crédito educativo

En el mundo, los recursos públicos no parecen ser insuficientes para financiar la educación terciaria. Tampoco se han encontrado justificaciones económicas para hacerlo tan fuertes como las que hay en el caso de la educación primaria o secundaria. Por ello los países han transitado hacia esquemas de costos compartidos, a través del pago de matrículas. No obstante, por razones de equidad estos esquemas de costos compartidos deben ir acompañados de intervenciones del gobierno a través de la implementación de esquemas de créditos o becas para aquellos estudiantes calificados que no cuentan con recursos para pagar el costo de la matrícula (Salmi, 2003). La literatura y la experiencia internacional han mostrado ampliamente que en el caso de la educación superior, hay justificaciones para la contribución del estudiante (matrícula) y del subsidio del gobierno (becas o créditos con condiciones más favorables que las del mercado) (Chapman, 2013).

Los países han adoptado esquemas de crédito estudiantil con diferentes características pero no siempre sus resultados han sido los esperados por diferentes razones.

Los arreglos de crédito educativo contienen un elevado nivel de incertidumbre y riesgo que en la práctica significan obstáculos para su desarrollo. Aunque los estudiantes sienten que tienen las capacidades para estudiar una determinada carrera, siempre existe una posibilidad de que su rendimiento no le permita graduarse. Aún si se gradúa, también existe la posibilidad de que sus rendimientos económicos en el mercado laboral sean inferiores a los de sus competidores. Es posible también que una carrera que parecía tener un mercado laboral atractivo al momento de iniciar los estudios ya no lo tenga cuando el estudiante termina. Por último, en general, los estudiantes no siempre tienen información adecuada sobre las posibilidades de ingreso en las diferentes carreras al momento de tomar una decisión.

Esta incertidumbre impacta tanto a los prestamistas como a los prestatarios de esta modalidad de crédito. Si el ingreso del estudiante una vez se gradúa es inferior al esperado, va a encontrar dificultades para pagarlo pues no puede obtener los rendimientos de la inversión que hizo (estudiar). Además, en muchos esquemas de crédito estudiantil no se exige un colateral por lo que el prestamista no puede recuperar esa garantía. En este contexto, si el gobierno no interviene de alguna manera, el mercado asignará créditos a aquellos estudiantes con menos riesgos o con mayores posibilidades de presentar garantías y ello puede conducir a inequidades indeseables. Por ello es que se requiere alguna intervención gubernamental en el mercado de créditos estudiantiles (Chapman, 2013).

Los gobiernos han entendido que esta intervención es necesaria. Ésta ha tomado principalmente dos formas. La primera es una intervención en el mercado de créditos, ya sea asignándolos directamente a través de una entidad pública especializada o extendiendo garantías para que el sector financiero privado encuentre más atractivo este mercado (esquemas tipo hipotecas). Bajo este tipo de arreglo, el estudiante no paga el crédito durante el período de estudio o paga muy poco, tiene derecho a un período de gracia y luego comienza a cancelar su obligación, independientemente de si tiene un empleo y un ingreso. El segundo tipo de intervención, más reciente y que ha venido ganando importancia es el desarrollo de esquemas contingentes al ingreso. En este tipo de arreglos el estudiante se compromete a destinar un porcentaje del ingreso desde el momento en que comienza a trabajar y recibir una remuneración y el plazo del repago se extiende hasta el momento en que el estudiante ha cancelado toda la obligación. Los países que han adoptado este tipo de esquemas contingentes como Australia, Reino Unido y parcialmente Estados Unidos al ingreso tienen por lo general un sistema de recobro bien establecido y eficiente, a través de la administración de impuestos por ejemplo, como en Australia, o esquemas de descuentos de nómina. La principal ventaja es que si el sistema de recolección es eficiente, el riesgo de no pago se

reduce de manera significativa, lo cual es positivo para el programa pues se reduce la probabilidad de impago. Esto sin embargo requiere niveles de desarrollo institucional que se ven lejanos para Colombia.

En efecto, incluso en países con fuerte desarrollo institucional y cultura de pago de créditos muy reconocida, el elevado riesgo de impago (*default*) sigue siendo uno de los grandes inconvenientes de los esquemas de crédito educativos tradicionales. En algunos países, 80% de los estudiantes dejan su obligación sin cancelar, siendo este porcentaje más bajo en países como Suecia, Canadá y Estados Unidos (hasta antes de la crisis).

Hay varios aspectos propios del sistema educativo que influyen en las altas tasas de *default*. Por ejemplo, elevadas tasas de deserción aumentan el riesgo de que los estudiantes no cumplan con su obligación y una baja calidad de la educación en algunas instituciones cuyos estudiantes son beneficiarios se puede traducir en dificultades de estos para conseguir buenos empleos y salarios. Así mismo, problemas en el diseño e implementación del programa y particularmente de las políticas de cobro pueden debilitar la viabilidad financiera del programa. De la misma manera, si la relación cuota a ingreso al momento de comenzar a pagar es elevada, el estudiante se verá en dificultades para cumplir con la obligación financiera. Chapman (2013) muestra que en el caso de Vietnam e Indonesia, esta relación puede situarse entre 40% y 60% para los estudiantes que obtienen menores niveles de ingreso a la hora de graduarse, mientras que en Tailandia, ésta está entre 10% y 25%, lo cual resulta más manejable para el estudiante.

Por su parte, los esquemas de créditos contingentes al ingreso, si bien registran tasas de *default* más bajas, adolecen de otras limitaciones. Una de estas, como se dijo antes, es que su buen funcionamiento depende de manera crucial de tener un esquema de recolección eficiente (por ejemplo, una administración tributaria eficiente), lo cual por lo menos en los países en desarrollo no siempre es el caso. En segundo lugar, es un esquema muy exigente en términos fiscales y de caja. En efecto en el caso de los créditos tipo hipoteca, los pagos de los estudiantes que han finalizado sus estudios son una fuente de fondeo para nuevos créditos. En el esquema de créditos contingentes, la demanda de caja y eventualmente de recursos del fisco se aumenta al extender el período entre el momento en el que se otorga el crédito y el momento en el que comienza el repago. En tercer lugar, estos esquemas no son inmunes a los ciclos y si los estudiantes encuentran problemas para conseguir empleo, por una crisis económica, la sostenibilidad del sistema se pone en riesgo.

Además de las altas tasas de *default* que caracterizan al crédito estudiantil, en particular en el caso de esquemas de crédito tipo hipoteca, se han señalado otras limitaciones que han enfrentado los esquemas de crédito en una perspectiva internacional. Salmi (2003) señala cuatro problemas: i) demanda, ii) fondeo y cobertura, iii) viabilidad financiera y iv) focalización.

- Demanda: este problema se enfrenta cuando la agencia prestamista no hace una buena labor de *marketing* de su producto y los estudiantes tienen bajo conocimiento de cómo funciona y sobre cuáles son las responsabilidades que asumen al recibir financiación.
- El fondeo es un problema cuando no es suficiente. Si el esquema es altamente dependiente de los recursos del Gobierno, su alcance y posibilidad de crecimiento enfrenta las limitaciones de las restricciones fiscales del país.
- La viabilidad financiera que depende también de las tasa de *default*, que a su vez está impactada por múltiples factores, las cuales suelen ser elevadas en el caso del crédito educativo.
- La focalización: si no está bien focalizado, el programa puede terminar beneficiando a estudiantes que no necesitan financiación. Al respecto, hay que mencionar que esta idea es materia de discusión. En los países en desarrollo, en donde los recursos públicos son limitados y una proporción importante de la población enfrenta restricciones financieras, la focalización hacia los estudiantes de los primeros quintiles de ingresos parece acertada. Sin embargo, otros autores como Johnston y Marcucci (2009) sostienen que el sistema de créditos adecuado debe ser uno en el cual todos los estudiantes académicamente preparados que lo necesiten puedan acceder al programa de crédito estudiantil, independientemente de su nivel-socioeconómico, de la capacidad crediticia de la familia y de sus preferencias en términos de carrera y sus prospectos de ingresos. Es más la extensión de créditos del programa a estudiantes de mayores ingresos en condiciones diferenciales acertadas pueden ayudar a financiar los préstamos a estudiantes de estratos bajos.

Proudfoot (2014) señala la problemática que surge en los programas de crédito estudiantil al no poder controlar de manera adecuada la calidad de la educación que recibe el estudiante y que es un elemento básico para su satisfactoria vinculación al mercado laboral y la generación de ingresos que van a ir orientados en parte a pagar el préstamo. En su análisis resalta cómo la óptima asignación de riesgo en el caso del crédito educativo es difícil de determinar pues en esta clase de inversión hay un problema grueso de asimetría de información. En particular, las universidades tienen información sobre la calidad de la educación que imparte, que no es conocida siempre por el estudiante o el gobierno, especialmente si la acreditación no es un proceso generalizado. Aunque sí se identifican algunos ejemplos, por lo general la universidad no comparte el riesgo en el programa de créditos. El riesgo recae mayormente sobre el Gobierno que tiene alta probabilidad de registrar un deterioro de su cartera si la calidad de la educación recibida por el beneficiario no es buena. En algunos países como Chile y en diferentes arreglos en los que ha participado la IFC del Banco Mundial, las universidades comparten parte del riesgo, durante el período de estudio.

Para el caso de Estados Unidos, en donde la morosidad de los créditos estudiantiles ha aumentado en los últimos años, Proudfoot (2014) propone entre otras medidas, reflejar en las cuentas del gobierno el riesgo de la deuda estudiantil con mayor

precisión y titularizar créditos del Gobierno. Su idea es que se adopte una estructura de riesgos compartidos en el programa de crédito en donde también participan las universidades, reteniendo una porción. Al momento de titularizar el crédito, la universidad asumiría una porción del riesgo.

Con base en la revisión de numerosos esquemas a nivel internacional, Salmi (2003) considera los siguientes aspectos como fundamentales para un desarrollo sostenible de un programa de créditos:

- Buenos sistema de información y de mercadeo para promover el programa
- Criterios de elegibilidad claros y transparentes. Estos criterios deben establecerse de manera que los recursos del programa lleguen a aquellos estudiantes calificados y económicamente necesitados
- Una supervisión muy cercana del desempeño académico de los estudiantes beneficiados
- Un esquema de subsidio que proteja la sostenibilidad de largo plazo del sistema
- Un sistema de recolección eficiente
- Un arreglo institucional del sistema altamente coordinado y eficiente en las diferentes labores (evaluación, selección, monitoreo académico, recolección de los créditos, etc.)
- Un equipo preparado y estable

Johnston y Marcucci (2009) señalan otros aspectos importantes a la hora de diseñar y poner en marcha un programa de crédito estudiantil:

- Disponibilidad: los recursos deberían en principio ser suficientes para extender financiación a estudiantes calificados independientemente de su condición socio económica y preferencia profesional
- Suficiencia: el monto máximo del crédito debe ser suficiente para que el estudiante pueda ingresar a estudiar la carrera de su preferencia, después de tener en cuenta algunos ingresos propios y familiares razonables que pueden destinarse a contribuir al pago de la matrícula. De todas maneras, el esfuerzo individual y familiar no puede significar un sacrificio desproporcionado para ellos.
- Basado en necesidad: de manera que se evite que el estudiante se endeude más allá de lo que necesita para matricularse en el programa. Esta necesidad debe tener en cuenta además, como se dijo antes, la posibilidad de la familia y del estudiante de financiar una parte de la matrícula.
- Subsidio mínimo: en general, los programas de crédito estudiantil que cumplen los criterios atrás descritos, requieren de un subsidio continuo del gobierno. Sin embargo, esquemas de subsidio que van más allá de lo que es necesario para asegurar una capitalización suficiente y mantener una tasa de interés razonable (a niveles de la tasa de endeudamiento del gobierno) son

- gastos que están compitiendo con otras necesidades del país, incluso con la misma expansión del sistema de créditos, o de becas o de programas orientados a aumentar la calidad de la educación superior.
- Recuperables: el esquema debe evitar en la medida de lo posible la mora y el impago de los préstamos, aunque la evidencia indica que en general la tasa de default de este tipo de créditos es en general mayor. Cuando estos programas son gestionados por los gobiernos puede generarse el incentivo a incumplir con la obligación financiera, pues se percibe que los costos de incumplir no son altos en comparación con lo que sucedería en el sector financiero privado. Adicionalmente, frente al sector financiero privado, que se especializa en evaluar y administrar riesgos, las políticas de cobro en la agencia pública, pueden no ser lo suficientemente eficientes para garantizar niveles bajos de mora y de incumplimiento.
  - Atractivo para el capital privado. Cuando el fondeo del programa depende de manera importante de los recursos del presupuesto público, puede encontrar limitaciones para expandirse, en la medida en que los gobiernos enfrenten restricciones fiscales, que pueden agudizarse en algunos momentos. En este contexto, si bien es cierto que el desarrollo de estos programas requiere en alguna medida de recursos públicos, para extender subsidios de tasas o garantías por ejemplo, una proporción importante del fondeo o liquidez puede independizarse parcial o totalmente de la situación fiscal, a través de la utilización de mecanismos financieros en los que participa el capital privado

Algunos países como Estados Unidos y Chile han logrado expandir su operación mediante la participación del sector privado a través del fondeo de los programas gestionados por el gobierno, a través de su participación directa en el mercado de crédito, o a través de una combinación de mecanismos.

Dadas las características del crédito estudiantil, si no existe alguna mitigación del riesgo, a través de una garantía o subsidio, los cuales tienen un costo para el Gobierno, es difícil que haya incentivo para el capital privado para involucrarse en el mercado de créditos educativos, ya sea a través de la extensión directa de créditos o de mecanismos secundarios de fondeo del programa en el cual el gobierno es el principal originador de los créditos. La revisión de la evidencia internacional permite identificar algunas de las alternativas de participación del sector financiero y de capitales privado en este mercado y el rol del gobierno en cada éstas (Johnston y Marcucci, 2008).

1. El Gobierno es el prestamista directo y proveedor de liquidez. En estos esquemas, el gobierno o la agencia encargada del programa necesitarán periódicamente recursos del Presupuesto no sólo para cubrir las pérdidas generadas por el no pago de una proporción de los créditos sino también para fondear o proveer de liquidez al programa para el otorgamiento de nuevos créditos y para cubrir los costos del subsidio en caso de que exista. La

- dependencia de los recursos públicos es significativamente elevada y la participación del sector privado es mínima o nula. En este tipo de esquemas se pueden clasificar los programas de créditos del ICETEX (en la modalidad tipo hipoteca).
2. El Gobierno como un prestamista implícito. En este esquema que opera en países como Reino Unido y Australia, el gobierno financia con el presupuesto nacional a las universidades, es decir, sólo existe financiación pública a la oferta, basada en criterios per cápita. Sin embargo, cada alumno tiene la posibilidad de pagar up-front el costo de la matrícula o puede no pagar nada y luego de graduado, una vez alcance un cierto nivel de ingreso establecido en el programa, devuelve al gobierno el monto de la financiación concedida más un interés (esquema de *deferred fees* o matrícula diferida). En general estos esquemas son contingentes al ingreso y cuentan con esquemas de cobro eficientes a través de descuentos de nómina o adiciones a la declaración de renta. Son esquemas muy exigentes en recursos del Gobierno y el sector privado no tiene ninguna participación.
  3. El gobierno como garantía de los créditos privados. En este tipo de esquemas, los bancos originan los créditos a los estudiantes con su propio capital y el gobierno se compromete a garantizar al banco los créditos incobrables (o un porcentaje de ese monto), con cláusulas estrictas o incentivos que aseguran que los bancos harán lo necesario para recobrarlos. Este esquema es utilizado en los Estados Unidos en el llamado *Stafford Federal Student Loan Program*. La garantía que otorga el gobierno hace posible que los mejores créditos puedan titularizarse y venderse en el mercado de capitales.
  4. El gobierno es el garante de última instancia de los créditos. En este esquema, los bancos son originadores de los créditos que cuentan con dos niveles de garantías. La primera es una garantía de primera pérdida o la otorgada por el codeudor. La segunda garantía es cubierta parcial o totalmente por el Gobierno, una vez los garantes de primera instancia se han hecho responsables de una parte de la garantía. La exigencia de recursos públicos es menor y equivale a los recursos que debe poner en garantía de los créditos mientras el fondeo del esquema está a cargo del sector privado.
  5. Titularización de créditos hipotecarios: en este esquema, el gobierno o un banco privado extiende los créditos, y los vende a un vehículo especializado o una agencia titularizadora que estructura títulos o bonos para venderlos en el mercado de capitales. El valor del título depende del flujo de pagos de los créditos subyacentes, que a su vez dependen de la tasa de interés y la probabilidad de no pago. En este esquema, el Gobierno puede actuar originando los créditos o extendiendo una garantía sobre el crédito o una garantía sobre el título o una mezcla de estas alternativas. Los bancos también pueden actuar como originadores de los créditos y los inversionistas

en el mercado de capitales como compradores de los títulos estructurados sobre los créditos.

## **B. Revisión de las experiencias internacionales**

### **1. Australia - Help<sup>40</sup>**

A través del programa de créditos estudiantiles HELP, el gobierno extiende préstamos contingentes al ingreso a estudiantes matriculados en cursos universitarios elegibles, en donde el Gobierno juega un rol del tipo de prestamista implícito, como se explica en la sección II. El esquema contingente al ingreso permite a los estudiantes diferir los costos de la matrícula hasta que su base de ingresos alcanza un cierto nivel en el cual iniciar reembolsos.

El programa creado en 1989 administra cinco esquemas de préstamo para i) estudio de pregrado, ii) estudios de postgrado, iii) formación profesional técnica y tecnológica, iv) estudios en el extranjero y v) gastos de sostenimiento. El préstamo más común es el HECS-HELP que proporciona préstamos para estudios universitarios de pregrado. En 2013, HECS-HELP extendió préstamos a más de 450.000 estudiantes.

Entre 1989 y 1997, el valor de la matrícula era la misma para todas las carreras. Luego se introdujo un esquema diferencial de 'bandas' para reflejar tanto las estructuras de costos de las diferentes disciplinas como las diferencias en ingreso potencial de los graduados. Los estudiantes pueden elegir entre pagar la matrícula cada semestre con un descuento y diferir el pago a través de un crédito HELP (más o menos 17% de los estudiantes adelanta el pago).

El crédito tiene una tasa de interés de 0% pero el saldo se indexa con el índice de inflación. El período de reembolso ocurre una vez el individuo alcanza el llamado "umbral de devolución obligatoria". Para el 2014-15, este umbral es de \$53.345, para ese mismo año el salario promedio fue de \$78.000. Dependiendo del nivel de ingreso, el estudiante deberá reembolsar anualmente al programa entre 4% y 8% de su renta. Este porcentaje aumenta con el nivel de ingreso. Quien se encarga de recolectar los pagos es la administración de impuestos.

Un beneficio adicional es que para ciertas carreras con altos impactos sociales, el estudiante recibe un descuento en el monto de repago que debe hacer.

Entre 1989 y 2010 se habían beneficiado del programa 2.5 millones de estudiantes, de los cuales cerca de 1.1 millones han repagado ya su deuda en un plazo promedio de 7.9 años. Más o menos se considera que el 20% de la deuda a la fecha es de difícil cobro. Este porcentaje ha venido en aumento.

---

<sup>40</sup> Basado en Dow y Ey (2014) y Departamento de Educación (2015).

## 2. México – SOFES (liquidado)

El esquema de costos compartidos a través del programa SOFES funcionó desde 1996, sin embargo se liquidó en los últimos años. SOFES se creó mediante un arreglo del Gobierno Federal, un grupo de universidades (alrededor de 40) y el Banco Mundial (que aportó recursos de crédito). El sector financiero privado no tenía ninguna participación en el esquema.

SOFES extendía créditos para estudiantes que no tenían recursos para financiar sus estudios. Las Universidades recibían directamente los recursos y administraban los créditos. En principio, la cartera vencida de los créditos de una universidad en particular no podía exceder 10% del total de la cartera, en caso de superar este límite o bien cubría la diferencia a SOFES o salía del programa.

El arreglo se calificó como exitoso al inicio porque logró extender un número importante de créditos, y por el novedoso esquema de administración que resultaba de bajo costo al ser ejecutado por las universidades. Sin embargo, el creciente nivel de cartera vencida generó insostenibilidad financiera al esquema por lo cual éste decidió liquidarse a comienzos de esta década (Canto y Blom, 2004).

## 3. Estados Unidos<sup>41</sup>

### *La Breve historia de los programas de crédito*

La actividad de la industria de préstamos estudiantiles se inició en los Estados Unidos en 1965, con la Ley de Educación Superior que creó el programa FFELP (*Federal Family Education Loan Program*) el cual extendía una garantía y subsidiaba la tasa de interés de los préstamos estudiantiles originados por los bancos privados. Sin embargo, desde 1958 se había creado el programa de créditos directos del Gobierno, que no mostró un gran dinamismo, especialmente desde la introducción del FFEL que parecía más atractivo. La manera en que el gobierno contabilizaba el costo fiscal de los préstamos (del subsidio) y la falta de su incorporación en el presupuesto federal era una preocupación, y sería en 1990, a través de una reforma legal que se estableció la obligación de contabilizar fiscalmente el costo total de largo plazo de los créditos.

Al evidenciar los altos costos fiscales y de administración del programa FFEL, a comienzos de los años 90, se desarrolló la idea de remplazar el programa por uno de préstamos directos (FDLP). Los dos programas crecieron simultáneamente y la sustitución prevista nunca tuvo lugar. De hecho, las universidades podían operar con uno o ambos programas a la vez. Sin embargo, la burocracia asociada al

---

<sup>41</sup> Basado en Lee y Egan (2011) y Atlas (2015).

programa de crédito directo comenzó a disminuir el interés a utilizarlo por parte de las universidades y de los estudiantes, y éste comenzó a perder participación en el mercado paulatinamente.

La crisis financiera de 2008-2009, caracterizada por una importante reducción de la liquidez en el sistema y un aumento generalizado y significativo de las tasas de interés y de impago en las diferentes modalidades de crédito, redujeron de manera importante la oferta de créditos estudiantiles. Una de las primeras medidas para aliviar esta situación y reactivar la oferta fue la compra por parte del Gobierno de una proporción de los créditos a estudiantes. En 2010, se tramita una nueva reforma que desmonta el programa FFEL argumentando los elevados costos fiscales de ese esquema y los ahorros que podrían obtenerse si el programa estuviera gestionado directamente por el Gobierno. Se volvió entonces al esquema de créditos directos.

### *La participación del sector privado en el mercado de préstamos estudiantiles*

El sector privado comenzó a participar en el mercado de créditos estudiantiles desde la ley de 1965 y su importancia fue gradualmente creciente en el tiempo. Algunos de los factores que contribuyeron a esta expansión fue el desarrollo de la titularización de la cartera de préstamos estudiantiles.

En efecto, a medida que el volumen de crédito crecía y dadas las características del mismo (recuperable en el mediano – largo plazo) los intermediarios comenzaron a enfrentar problemas de liquidez para originar nuevos créditos.

En respuesta a ello, se creó mediante una modificación de la Ley de Educación Superior, el *Student Loan Marketing Association* (SLMA), o *Sallie Mae*, como una agencia dedicada al desarrollo del mercado secundario de los préstamos estudiantiles y a proveer liquidez a este mercado. Hacia mediados de los años 90, esta agencia se privatizó y su actividad registró un comportamiento creciente en el tiempo.

Otro de los factores que explican el desarrollo del mercado privado de créditos estudiantiles fue el hecho que el monto de la facilidad del FFELP no evolucionó en línea con el aumento en los costos de la matrícula, lo cual abrió espacio al capital privado.

### *Características de los préstamos*

Los préstamos privados representan el 10% de los préstamos estudiantiles y el resto corresponde a créditos federales. A diferencia de los préstamos federales, que están sujetos a tasa de interés máximas fijas y tienen tasas de interés establecidas por la regulación, los préstamos privados son generalmente a tasa no regulada. Los préstamos privados también carecen de una garantía federal frente al riesgo de impago.

Hasta 2011, los préstamos federales se hacían bajo dos programas principales: el Programa Federal William D. Ford de Préstamos Directos (*FDLP o Direct Loan Program*) y el Programa de Préstamos para la Educación Familiar Federal (FFELP o Programa FFEL). Hoy en día, los nuevos créditos corresponden al programa FDLP. No obstante, todavía existe un stock de créditos FFELP importante.

Las tasas de interés de préstamos para los estudiantes y los términos de esos préstamos (tasas máximas) fueron generalmente los mismos en ambos programas. En el programa de préstamos directos, los estudiantes obtienen préstamos directamente del Departamento de Educación. Bajo el programa FFEL, los estudiantes obtenían un préstamo de un prestamista privado. Las IES elegían si participarían en el FFELP o FDLP y mientras la mayoría de las instituciones educativas participan en sólo uno de los programas, algunos participan en ambos.

Hay cuatro tipos de préstamos disponibles bajo estos dos programas federales (en la actualidad en el FDLP): los préstamos subsidiados Stafford, los préstamos Stafford sin subsidio, los préstamos PLUS y los préstamos de consolidación. En todos los casos, las tasas de interés están reguladas por la Ley de Educación Superior. Los estudiantes deben estar matriculados en una institución elegible y deben cumplir con ciertos requisitos de ciudadanía y otras condiciones con el fin de calificar para estos préstamos federales.

Los préstamos Stafford con subsidio, sólo están disponibles para los estudiantes con necesidad económica demostrada. Estos no requieren hacer el pago de intereses durante el período de estudio. Los préstamos Stafford sin subsidio se hacen a los estudiantes que cumplen con los requisitos los cuales no contemplan la necesidad económica. Estos préstamos requieren que los estudiantes paguen los intereses mientras estudian, aunque pueden diferir estos hasta después del grado, caso en el cual los intereses se capitalizan. Los préstamos PLUS (Préstamos para Padres de Estudiantes de Pregrado) se extienden a los padres de los estudiantes. Por último, los préstamos de consolidación combinan múltiples modalidades en un solo préstamo. Los préstamos Stafford y PLUS deben cancelarse en un período de cinco a diez años mientras que los préstamos de consolidación deben ser devueltos en un plazo de 12 a 30 años.

### *Los principales actores en el mercado de créditos estudiantiles*

En los programas de crédito estudiantil participan el gobierno, el sector financiero privado, las agencias titularizadoras, las agencias estatales de garantía y el mercado de capitales privado.

El gobierno federal ha desempeñado tradicionalmente un papel importante en la financiación de la educación superior a través de los programas comentados anteriormente, otorgando créditos, garantías y subsidios de tasa.

El sector bancario privado también ha jugado un papel importante como originador de los créditos.

Las agencias titularizadoras son muy importantes para proveer liquidez al esquema, siendo la más importante Sallie Mae creada en 1972. Esta empresa patrocinada en un comienzo por el Gobierno compraba los préstamos estudiantiles y hacía préstamos garantizados a los bancos y otros prestamistas. Con el tiempo, Sallie Mae comenzó a emitir títulos estructurados sobre los créditos estudiantiles (SLABS) y se expandió a otras áreas de la industria de préstamos estudiantiles (consolidación de préstamos y planes de ahorro para la universidad, entre otros). En 2004 esta agencia fue privatizada y en la actualidad es el mayor prestamista y agente de pago de préstamos estudiantiles en los Estados.

Adicionalmente, muchos Estados han establecido entidades que realizan actividades tales como extender garantías a préstamos FFELP, administrar los créditos estudiantiles, conceder becas y ayuda financiera, y crear programas educativos el estado (ejemplo: Agencia de Asistencia para la Educación Superior de Pensilvania).

### *La garantía federal sobre los créditos*

La garantía federal protege contra el riesgo de impago de los préstamos. Sin embargo, la garantía no es proporcionada directamente por el gobierno de Estados Unidos sino por una agencia de garantía que, a su vez, está reasegurada por el Departamento de Educación.

Cuando un estudiante no paga, el acreedor presenta una reclamación a la agencia de garantía. La agencia de garantía pagará al acreedor una parte específica del saldo de capital, así como los intereses devengados por el préstamo dentro de los 90 días siguientes a la recepción del reclamo. El porcentaje de esta garantía ha cambiado en el tiempo. La agencia de garantía deberá luego solicitar el reembolso al Departamento de Educación mediante la presentación de una reclamación dentro de los 30 días siguientes. El reaseguro del gobierno federal es de 75% a 100% para los préstamos en mora. Este porcentaje depende de la tasa de morosidad de la agencia de garantía. La tasa de reembolso disminuye a medida que la tasa de mora aumenta.

### *La titularización de créditos estudiantiles*

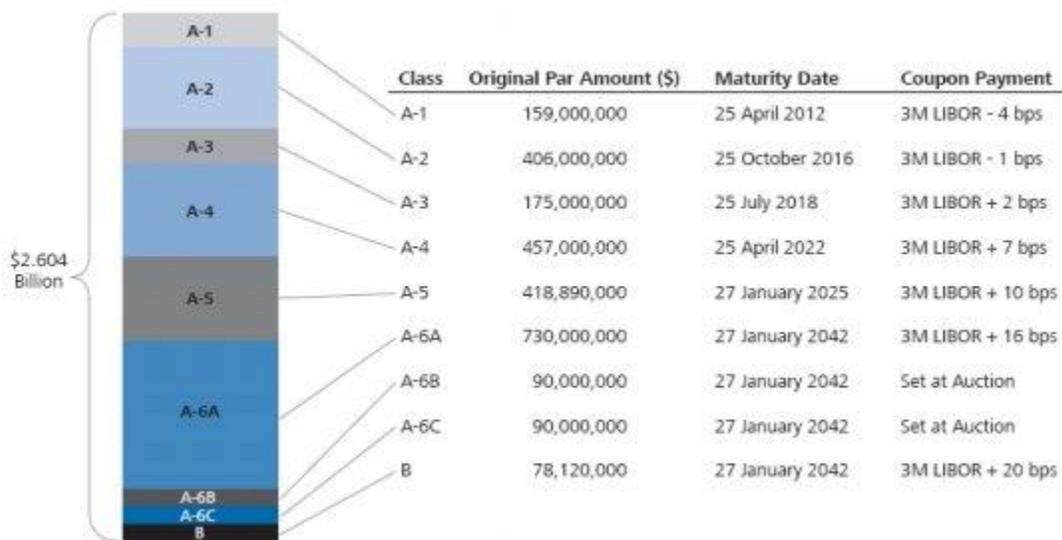
La titularización es la fuente de fondeo más importante del esquema de privados y federales. Como se mencionó atrás, existen varias entidades titularizadoras: las privadas como Sallie Mae y públicas como la Agencia de Asistencia de Educación Superior Pennsylvania. Aunque la mayoría de titularizaciones se han estructurado sobre créditos FFELP, otras combinan créditos federales y privados. Los emisores

pueden diseñar estructuras con diferentes vencimientos, pero en general estos títulos tienen un plazo entre 20 a 40 años.

Muchas titularizaciones han involucrado *credit enhancements* cuyo objetivo es compensar/aliviar el riesgo de incumplimiento de los créditos. Estas mejoras se dan en adición a cualquier garantía federal o privada sobre el subyacente. Algunos de los *credit enhancement* más utilizados han sido los sobrecolaterales y la subordinación (*tranching*).

Ejemplo: Titularización Sallie Mae 2006/2007. Estos bonos están respaldados por un conjunto de préstamos de consolidación de FFELP. La estructura contiene títulos cuya tasa es definida en subasta y títulos a tasa flotante atados a la LIBOR. Los bonos *senior* maduran antes que los bonos junior. Estos últimos no reciben pagos de capital sino hasta que se han pagado los bonos más *senior*. Las notas de clase A-6 tienen la misma prioridad de pagos de principal e intereses, pero el enlace A-6A paga una tasa flotante --LIBOR tres meses más un spread de 16 puntos base-- mientras que los títulos de los segmentos A-6B y la A-6C pagarán las tasas que se establecen en la subasta. Estas subastas se llevan a cabo cada 28 días, pero en diferentes días de la semana (NERA Economic Consulting, 2009)

**Diagrama 1. Estructura titularización Sallie Mae 2006/2007**



Fuente: Nera Economic Consulting (2009).

#### 4. Crédito con Apoyo del Estado - Chile

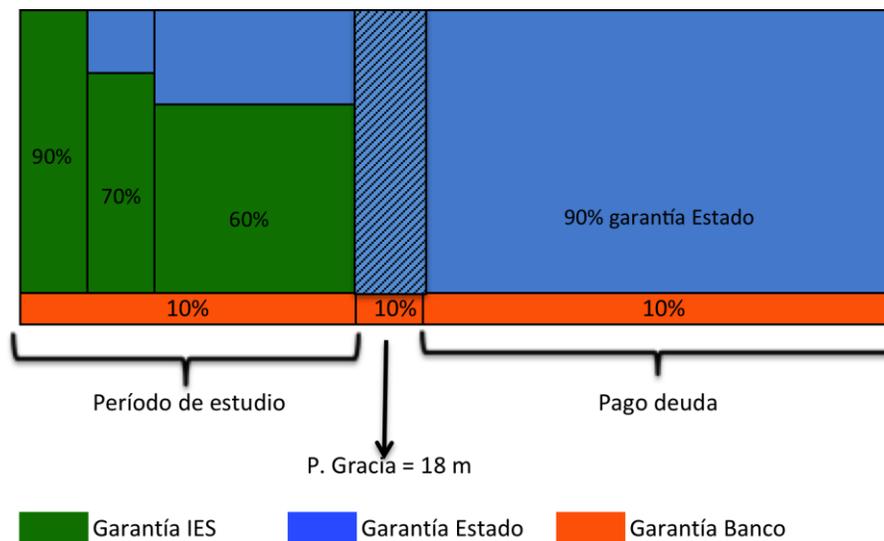
Desde inicios de los años 80, los costos de la educación superior en Chile son compartidos mediante el cobro de matrículas a los estudiantes. En ese entonces también se creó el programa de crédito educativo, CAE, aunque las principales características del diseño actual se remontan a 1994.

En el esquema participan las IES acreditadas, más o menos 71 y que se comprometen a compartir riesgo de crédito, el sistema bancario, el mercado de capitales e Ingresos e Inversión o Comisión Administrativa (Gobierno) y los estudiantes

El programa extiende créditos contingentes al ingreso a alumnos con desempeño académico sobresaliente y que presentan necesidades económicas. El CAE de acuerdo con desempeño académico e ingresos familiares selecciona beneficiarios. Las IES pueden establecer requisitos académicos para aceptar estudiantes beneficiados. Los beneficiarios deben estudiar en instituciones acreditadas

El crédito es otorgado por el sistema financiero con el respaldo de dos garantes o avales: i) la IES durante el período de estudio y ii) el Estado. El sector financiero mantiene el 10% del riesgo del crédito (Diagrama 2. Esquema de garantías CAE - Chile).

**Diagrama 2. Esquema de garantías CAE - Chile**



Fuente: Banco Mundial, 2011

Los estudiantes solicitan un crédito por la suma que más se ajusta a sus necesidades. En todo caso, existe por norma un monto mínimo y un monto máximo (que se denomina matrícula o arancel de referencia).

El Crédito se otorga en UF, con una tasa de interés fija del 2%, que está subsidiada por el Estado. El período de gracia es 18 meses. El crédito puede pagarse en un plazo máximo de 10, 15 ó 20 años, dependiendo del monto total adeudado. Una vez iniciado el cobro, es posible reducir el plazo, realizando prepagos (pagos anticipados) de a lo menos el 10% del total adeudado (incluyendo comisiones e intereses). El pago no puede superar el 10% del ingreso del egresado.

Ingresa centraliza las aplicaciones de los estudiantes y las ordena de acuerdo con el nivel socio-económico de los estudiantes. Los créditos se van asignando de acuerdo con el nivel socio-económico del estudiante, de más bajo al más alto y se corta en el monto de créditos que el Presupuesto Nacional pueda asignar al programa. Ingresa crea carteras homogéneas de igual tamaño y las licita en el sistema financiero. Los bancos pueden concursar por una o varias nóminas, sin previo conocimiento del número de competidores y precios. Los criterios de asignación dependen del porcentaje de cartera que los bancos quisieran vender luego al Estado (tope de 50%) y la “recarga” sobre el valor nominal de esas nóminas vendidas de vuelta. Se asigna de menor a mayor

Las IES garantizan porcentaje del crédito durante período de estudio (90%, 70%, 60%) y el estado garantiza (0%, 20% y 30%) y 90% luego de graduado. El sector financiero asume la garantía restante del 10% durante la vida del crédito

Dos veces al año, Ingresa recompra las porciones de cartera que los bancos quieren vender, estructura titularizaciones que vende en el mercado de capitales.

## 5. México - Finae

Finae es una institución financiera privada creada en 2006 que se enfoca en extender créditos a estudiantes de bajos recursos y que quieren proseguir sus estudios de educación superior en universidades privadas.

Mediante el crédito de FINAE se puede cubrir hasta el 100% del costo de la carrera o posgrado en una universidad privada de calidad. El esquema de pagos distribuye el costo de las matrículas a lo largo de la carrera y durante los primeros años de la vida profesional.

Existen tres sistemas de pago: i) el esquema de pagos fijos pequeños en la primera etapa (como estudiante) y en la segunda (como profesional) tendrán un incremento anual del 12% hasta terminar de pagar el crédito, ii) esquema de pagos fijos que sin importar los aumentos futuros en la matrícula o la inflación, el alumno tiene la certeza de que los pagos van a mantenerse igual durante toda la vida del crédito y iii) el estudiante paga intereses durante la etapa de estudios y en la etapa de repago se comienza a pagar capital e intereses sobre saldos insolutos hasta la liquidación total.

Finae hace alianzas con universidades para compartir el costo y el riesgo asociado con los créditos. Las universidades asumen los costos de la infraestructura y el mercadeo de los créditos (Finae trabaja dentro de las oficinas de admisión de las universidades). También contribuyen al Fondo de Garantía de Primer Riesgo, para el caso en que los estudiantes hagan default sobre sus créditos.

En 2009 se firmó un acuerdo de accionistas donde se integraron a FINAE tres fondos de inversión privados que operan en Europa, Estados Unidos y que inyectaron

capital fresco a la actividad. En julio de 2013 se llevó a cabo la primera emisión de certificados bursátiles fiduciarios EDUCACB13, siendo además la primera emisión del sector educativo en México. Una emisión con calificación AAA (E) respaldada por los pagos mensuales de los estudiantes y por una garantía del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En febrero de 2015 se llevó a cabo la segunda bursatilización denominada FINAECB15 con calificación AAA (E), respaldada por los pagos mensuales de los estudiantes y por una garantía del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).<sup>42</sup>

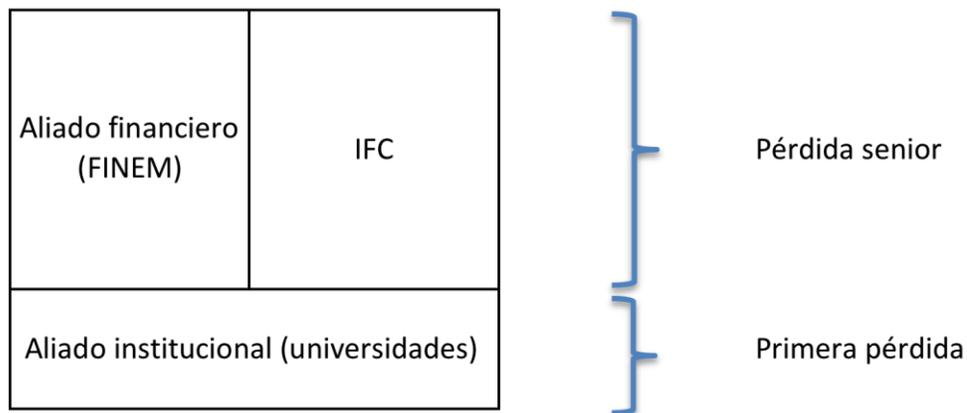
Actualmente Finae tiene alianzas con 10 universidades en 24 estados, totalizando 87 campus y más del 20% de la matrícula privada en México.<sup>43</sup>

## 6. Mexico Finem - Finem

Finem es una institución no bancaria que se enfoca en la financiación de la educación. Recibió un crédito de la IFC de US\$15 millones. En general, la IFC ha participado en estos programas bajo un esquema de riesgo compartido.

Para el otorgamiento de los créditos, Finem hace un estudio detallado del área de estudio escogida y las posibilidades de empleo/ingreso futuro asociadas, del ingreso y el tamaño de la familia entre otros aspectos. Finem requiere de un codeudor (en general alguno de los padres).

**Diagrama 3. Programa FINEMK – Alianza con IFC**



Fuente: elaboración propia.

El crédito financia hasta el 80% de los costos de matrícula. Los plazos van hasta 10 años y tienen una tasa de interés de 9.75% (a 2009). Los estudiantes no amortizan el capital durante el período de estudio pero sí pagan los intereses periódicos. Las

<sup>42</sup> <http://www.finae.com> y Lumni (2009)

<sup>43</sup> <http://www.educationinnovations.org/program/finae-student-loans-higher-education-mexico>

universidades garantizan el 100% del first loss, recomprando los créditos con 90 o más días de mora.

## 7. Sampoerna – Indonesia

El apoyo financiero está fundamentado en un arreglo de riesgo compartido entre Sampoerna, el Banco Internacional de Indonesia (BII) y la IFC (IFC, 2009). La Fundación Sampoerna es la organización filantrópica más grande de Indonesia que se financia principalmente con donaciones y becas institucionales y se dedica a mejorar el acceso a la educación superior de jóvenes académicamente sobresalientes que no tienen recursos financieros suficientes para financiarla. EL Banco Internacional de Indonesia es el banco más grande del país.

En esta alianza, Sampoerna asume el primer riesgo de pérdida de la cartera de préstamos (12%) mientras que la IFC y el BII asumen en proporciones iguales las pérdidas de cartera por encima de la primera. BII es el originador de los créditos y las universidades ayudan en el mercadeo, seguimiento y cobro de los créditos.

Los créditos se extienden a estudiantes matriculados en las instituciones educativas participantes (IES). Los préstamos cubren el 100% de la matrícula, se desembolsan directamente a las IES, se otorgan a un plazo de siete años máximo y tienen un período de gracia entre uno y tres años. La tasa de interés se situaba en 2009 en 19% (frente a 40% de los créditos de consumo). La cuota mensual de pago es fija y cubre tanto amortización a capital como el pago de intereses.

**Diagrama 4. Programa Sampoerna – Apoyo IFC**

BII

Activos	Pasivos
Créditos estudiantiles	

Portafolio - Programa

Activos	Pérdidas		
Créditos estudiantiles	BII (US\$ 2.5 mn)	IFC (US\$ 2.5 mn)	<b>Pérdida senior</b>
	Sampoerna (US\$ 850 m)		<b>Primera pérdida</b>

Fuente: IFC, Structured and Securitized Products, Sampoerna Student Financing Facility.

## C. Consideraciones sobre mecanismos alternativos de fondeo para el ICETEX

Hay diferentes mecanismos de fondeo para una entidad como el ICETEX. No obstante, dadas las características de la entidad y del negocio y, también el contexto

macroeconómico y financiero del país, algunos parecen tener una mayor viabilidad que otros. En esta sección se discuten brevemente y de manera general algunos mecanismos alternativos.

### **1. Incrementar los recursos del Presupuesto para el ICETEX**

Como se mostró, el presupuesto del ICETEX ha aumentado de manera importante en los últimos años, en buena medida por el aumento en el monto del subsidio de la política de créditos de la entidad desde 2012.

Las dificultades fiscales del país han obligado a realizar esfuerzos de ajuste frente a la caída abrupta en los precios del petróleo desde el segundo semestre de 2014. En 2014, parte de los recursos generados por la reforma tributaria se orientaron a compensar la pérdida de recaudo debido a la eliminación prevista desde ese año del impuesto al patrimonio. Otra parte se destinó a cubrir los efectos sobre las cuentas fiscales de los menores precios del petróleo. En 2015 se hizo un ajuste al presupuesto de \$6 billones y de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recientemente presentado por el Gobierno el ajuste en gasto continuará en los próximos años. Este documento plantea una reforma tributaria que comenzaría a generar recursos en 2018. Sin embargo, estos ingresos adicionales de la eventual reforma se requieren para financiar la senda de gasto ya establecida en el Marco. Dado lo anterior, parece difícil que el Gobierno destine más recursos al ICETEX, frente a los actualmente previstos en el Marco Fiscal.

### **2. Transitar hacia un esquema en el que parte de los recursos con los que cuenta el ICETEX en su fondeo habitual se destinen a otorgar una garantía y/o subsidio de tasa a créditos originados por el sector financiero privado**

Este es el esquema que prevaleció durante un período importante de tiempo en Estados Unidos, el cual se desmontó a raíz de los efectos de la crisis financiera en ese país sobre la disponibilidad y costo (a través de elevadas tasas de interés) de los préstamos estudiantiles.

En el pasado, el esquema se ensayó con recursos del ICETEX (para otorgar la garantía) y el Fondo Nacional de Garantías (FNG) como operador experto en esa actividad. De acuerdo con conversaciones con representantes de la entidad de garantías, muy pocos intermediarios se involucraron en el esquema. Varias razones parecen explicar el bajo éxito del mecanismo. En primer lugar, los bancos perciben un elevado riesgo en la extensión de créditos a estratos 1, 2 y 3. En el caso de los créditos del ICETEX, la percepción de riesgo se incrementa debido a que los préstamos estudiantiles son de largo plazo y no generan ningún flujo de pagos durante el período de estudio. Adicionalmente, las restricciones de tasas de interés en el marco de las políticas del ICETEX redujeron aún más el atractivo para el sector financiero tradicional.

Los bancos han incursionado en los últimos años en este negocio. El Cuadro 21 resume algunas de las principales características que se ofrecen en el mercado. Resaltan algunos elementos comunes: i) en muchos casos, no requieren de garantías si el estudiante demuestra ingresos; ii) las tasas de interés son elevadas, iii) predominan los créditos de corto plazo. Si el estudiante quiere recibir financiación durante su carrera, renueva semestralmente el crédito y iv) hay pagos a intereses o intereses y capital durante la vida del crédito.

Con la participación del sector financiero tradicional, el Gobierno podría intervenir aliviando la percepción de riesgo y las consecuentes elevadas tasas de interés a través de la extensión de garantías al crédito y/o subsidios a la tasa de interés.

**Cuadro 21. Ejemplos de créditos estudiantiles extendidos por entidades diferentes del ICETEX y sus características principales**

Banco	Modalidad	Características	Cobertura	Tasa	Período de gracia	Abono a k durante p. estudios
<b>Bancolombia</b>	Corto Plazo	El deudor no requiere experiencia crediticia. Deudor debe tener ingreso mínimo de 1SMMLV	Desde 500.000 Hasta 100%	1.45 mv (18.86 ea) /1.10 mv (14.03 ea) preferencial	Sin periodo de gracia	Posibilidad de abono a k durante época de estudio
	Largo Plazo	El deudor es el estudiante, lo que te permite tener experiencia crediticia. Realiza préstamos a personas con ingresos desde 1.5 SMMLV. Si el estudiante no tiene ingresos puede tener un avalista	Desde 500.00 Hasta 80%	1.75 mv (23.14 ea)/ 1.30mv (16.77ea)p referencial	Hasta 12 meses	Durante el periodo de gracia solo se pagan intereses sobre el saldo y cargos adicionales
<b>Pichincha</b>	Plazo, hasta la duración del período académico	No requiere codeudor, el titular del crédito puede ser el estudiante si trabaja o un familiar desde 22 hasta 74 años de edad Cuota Fija	Desde 300.000 Hasta 100%	1.5mv (19.56ea) - 2.6 mv (36.07 ea) dependiendo del convenio que tenga con la universidad	Sin periodo de gracia	Durante el semestre se tiene que pagar el total del crédito más intereses
<b>De Bogotá</b>	Plazo, se adapta al ciclo de estudio 6, 12 meses	No requiere codeudor, siempre y cuando el titular sea asalariado, de lo contrario, se requiere un codeudor Garantía, pagaré firmado Cuota Fija	Desde 700.000 Hasta 100%	1.74 mv (22.89 ea) Mayo	Sin periodo de gracia	Durante el semestre se tiene que pagar el total del crédito más intereses

<b>BBVA</b>	Plan de amortización de 6 a 12 meses.	No requiere codeudor, siempre y cuando el titular sea asalariado, de lo contrario, se requiere un codeudor Garantía, pagaré firmado Cuota Fija	Desde 1 Millón Hasta Capacidad de pago	2.06 mv (27.75 ea) o 1.30 mv (16.75 ea) con convenio Vigencia cuatrimestral	Sin periodo de gracia	Durante el semestre se tiene que pagar el total del crédito más intereses
<b>Sufi-Bancolombia</b>	Corto Plazo	Se paga de 6 a 12 meses No requiere codeudor No requiere experiencia crediticia	Desde 500.000 Hasta 100%	1.55 mv (20.27 ea) /1.1 mv (14.02 ea) preferencial	Sin periodo de gracia	Durante el semestre se tiene que pagar el total del crédito más intereses
	Largo Plazo	El deudor es el estudiante, lo que te permite tener experiencia crediticia. Si el estudiante no tiene ingresos puede tener un avalista. Promedio académico mínimo de 3.4	Desde 500.00 Hasta 80%	1.75 mv (23.14 ea) / 1.3 mv (preferencial)	Periodo de gracia según solicitud  Plazo máximo para pagar hasta de 12 años	Se paga un porcentaje mínimo del 40% y máximo del 80% durante la época de estudio y el resto al finalizar
<b>Helm</b>	Corto Plazo	Tiene comisión de aval, la cual es cobrada en la primera cuota del crédito. Plazo de 6 a 24 meses dependiendo el programa académico Tasa fija, cuota fija Ingresos mínimos: 1SMLV.	Desde 500.000 Hasta 100%	1.5 mv ( 19.56 ea) (Mayo)	Sin periodo de gracia	Durante el semestre/año se tiene que pagar el total del crédito más intereses
<b>Fondo Nacional del Ahorro</b>	12 modalidades	Debe ser afiliado: Por Cesantías: Puede solicitar Crédito de Inmediato* (aplican condiciones) Por AVC: Ahorra una cuota fija durante un período establecido* * Si es afiliado puede beneficiar a un familiar hasta cuarto grado (4°) de consanguinidad. Codeudor que cumpla con los requisitos Pignoración de Cesantías, en concordancia con el Artículo 10.5.9.1.4 Decreto 2555 de 2010 puede ser presentada solamente	Hasta 100%	Dependiendo el tipo de modalidad	Hasta de 6 meses	Puede cambiar hasta dos veces la modalidad de pago de un periodo académico a otro

		por afiliados del sector público. Garantía Real o Hipoteca, de acuerdo a las condiciones exigidas por el FNA.				
--	--	---	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia con base en las páginas web de los diferentes bancos.

No obstante, una limitación de proveer este tipo de incentivos es que éste segmento de mercado, por ser relativamente reciente, no parece haber alcanzado un número importante de competidores. Ello puede terminar siendo costoso para el fisco y para el estudiante debido a las eventuales elevadas tasas de interés. Por ejemplo, al momento de volver a los créditos directos del Ministerio de Educación en Estados Unidos, los análisis mostraban que este mecanismo podría ser costoso para estudiantes y gobiernos frente a la alternativa que hoy se tiene.

Para el caso de Colombia, se tienen mecanismos similares que se han utilizado en otras modalidades, particularmente el crédito hipotecario. El mecanismo del subsidio de tasa ha funcionado en el caso del programa de cobertura de tasa de interés para adquisición de vivienda VIS y VIP y en el del crédito para VIPA. En este último caso, e no sólo hay un subsidio a la tasa sino también una garantía (“implícita”) del FNG a cargo a recursos del presupuesto. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que en el mercado de crédito de vivienda hay más actores y en este sentido gozaría de un mayor nivel de competencia (frente al mercado de crédito estudiantil). Los análisis han mostrado que este tipo de mecanismos fue exitoso en aumentar la demanda por crédito hipotecario. Sobre los precios, el mecanismo parece haber habido un impacto positivo en las viviendas de estratos de ingresos bajos y el efecto sobre las tasas no es concluyente (Salazar, Cabrera y Becerra, 2012).

Un aspecto relacionado con lo anterior, que ha sido bastante discutido para el caso de los Estados Unidos es la metodología de contabilidad del costo fiscal de un programa como estos. En ese país se ha buscado que en las cuentas fiscales se refleje de manera real el costo total del subsidio y no solamente el flujo de recursos públicos que éste significa año a año para el presupuesto. En efecto, una contabilidad adecuada sería aquella en la cual al otorgar una garantía y/o un subsidio de tasa, no solamente tiene en cuenta un costo hoy sino que significa una erogación de recursos del presupuesto durante toda la vida del préstamo. Ello resulta relevante en la medida en que al ampliar el programa y el número de beneficiarios, el Estado está generando obligaciones a futuro que deberían ser contabilizadas desde el momento en que se origina la operación. Esa contabilización permite además evidenciar los límites del programa en relación con la disponibilidad de recursos públicos a futuro. Adicionalmente, una contabilización más real también debería tener en cuenta las pérdidas por cuenta de los créditos impagos, que al final son también un costo para el Gobierno.

En Colombia, en el caso del programa de cobertura de tasa para créditos de vivienda VIS y VIP, el límite del monto de subsidios que se pueden otorgar está dado por el monto recursos acumulados en el Fondo de Estabilización de la Cartera Hipotecaria (FRECH). Al iniciar el programa en 2009, este Fondo contaba con un saldo de recursos importante. En el momento en que los cálculos indicaron que no había más espacio en el Fondo para extender más coberturas, las ampliaciones del mecanismo sólo se han autorizado una vez los recursos necesarios para cumplir con las obligaciones están garantizados por vigencias futuras en el presupuesto.

Vale la pena anotar que una limitación contable del costo fiscal similar caracteriza al esquema actual del ICETEX. En efecto, al otorgar los créditos, la erogación de recursos que éste significa a futuro no es explícita en las cuentas fiscales, así como tampoco que la recuperación involucra una pérdida por la baja calidad de la cartera que caracteriza el crédito estudiantil. Esta no contabilización, además hace difícil evidenciar los límites que puede tener el programa.

### **3. Crear un programa de ahorro para educación en el ICETEX**

Varios países han introducido mecanismos de ahorro para las familias cuyos recursos se utilizan en la financiación de los estudios universitarios de los hijos. Este tipo de programas funcionan en Estados Unidos, Reino Unido, Suecia, Holanda y Canadá. Muchos de estos cuentan con el incentivo de beneficios tributarios bajo la condición de que los recursos sólo se utilizan para este fin.

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1002 de 2005, el ICETEX está autorizado para captar ahorro privado en la medida en que puede emitir los llamados Títulos de Ahorro Educativo. Este mecanismo fue creado en 1988 y renovado en 2009, no obstante no se ha utilizado en los últimos años y cuando se hizo fue en montos significativamente bajos. El mecanismo autorizado es la emisión de títulos valores por el ICETEX para asegurar la sustentación de los costos de la educación superior del beneficiario. Eran títulos se denominan en UMAC (unidades de matrícula constante que actualiza periódicamente el ICETEX) con el fin de que el valor de los títulos no pierda poder adquisitivo. Existen tres posibles tipos de títulos (A, B y C) dependiendo del número de semestres a financiar (4, 6 o 10). Son pagaderos por el ahorrador de contado o a crédito hasta por un plazo de 5 años.

Al momento de redimir el título, el ICETEX cancelaba, en cuotas iguales, el número de cuotas fijas acordadas al momento de la suscripción del título con el ahorrador. Los títulos podían negociarse con descuento en el mercado de valores a una tasa establecida por la Junta Monetaria (hoy Junta Directiva del Banco de la República). Los recursos captados podían utilizarse por el ICETEX para fondear el fondo de garantías de la entidad de las obligaciones adquiridas con la emisión, extender créditos a estudiantes (máximo 30% de las captaciones) y créditos a instituciones financieras (máximo 30%).

Solo se dieron dos emisiones de estos títulos, una en 1990 y otra en 1994, cada una por \$5.000 millones. No resulta claro cuál fue el principal obstáculo que evitó un mayor desarrollo del mecanismo. Lo cierto es que a pesar de que la figura se renovó en 2009, no fue utilizada en la práctica.

El ICETEX podría reactivar el mecanismo de los TAE. Sin embargo, se necesita identificar en detalle las razones detrás del bajo apetito que tuvo el mecanismo en el pasado y hacer reformas para un mayor dinamismo.

El sector financiero privado ha desarrollado algunos mecanismos de ahorro para educación. El caso más conocido es el de *Global Education*. Otras compañías de seguros que estaban involucradas en la actividad de seguro educativo en 2010 parecen estar desmontando el negocio, teniendo en cuenta la evolución de las primas emitidas.

**Cuadro 22. Seguro educativo, primas emitidas 2010-2015**

	<b>Diciembre 2010</b>	<b>Diciembre 2015</b>
Colpatria	3,800,575,756	414,806,127
Suramericana	3,072,763,500	0
Global	94,488,348,353	177,896,923,197
Mapfre	25,509,748,797	22,791,262,602

Fuente: Superfinanciera.

Una posible explicación a este comportamiento es que la regulación sobre patrimonio y reservas para el ramo de seguro educativo se hizo más estricta a partir del Decreto 070 de 2010, con lo cual se pudo haber desincentivado a las compañías de seguros a seguir operando en este ramo.

El ICETEX podría, bajo la capacidad que tiene para captar ahorro privado, desarrollar un mecanismo similar a los existentes hoy en día en el sector de las aseguradoras. Al respecto, surgen algunas consideraciones. La primera de estas es si esto exigiría al ICETEX convertirse en compañía de seguros o cumplir, para ese negocio (ramo), con la misma regulación que recae sobre los mecanismos similares en las aseguradoras. La conversión de la entidad no resulta fácil y puede ser costosa. Además de cumplir con todos los trámites de solicitud ante la Superintendencia Financiera, el ICETEX debe acreditar el patrimonio mínimo requerido para operar y toda la regulación sobre reservas y administración de riesgos que rige sobre una entidad aseguradora que sea vigilada por la entidad de supervisión. La restricción de capital mínimo no parece ser un obstáculo. A diciembre de 2015, el patrimonio de la entidad era de \$ 2.214 miles de millones y en la actualidad la regulación exige para operar el ramo de seguro educativo. Otra consideración es que los recursos captados tendrían que estar constituidos en reservas e invertidos en el mercado de capitales, y no podrían ser utilizados para colocar nuevos préstamos. En tercer lugar, la normatividad en cuanto a administración de riesgos sobre la entidad convertida, o el mecanismo de ahorro, podría elevar los costos de operación, sobre

todo en relación con inversiones tecnológicas que implican estos sistemas de administración de riesgos. Una última consideración es sobre la capacidad del ICETEX para competir con entidades que ya tienen este negocio activo hace varios años.

### **Cuadro 23. Capital mínimo requerido para operar un establecimiento de crédito o una compañía de seguros**

<b>Tipo de Entidad</b>	<b>2016</b>
Establecimientos Bancarios	85,240,000,000
Corporaciones Financieras	31,004,000,000
Compañías de Financiamiento Comercial	21,963,000,000
Sociedades Fiduciarias	6,471,000,000
Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones	12,923,000,000
Sociedades Administradoras de Fondos de Cesantías	6,471,000,000
Sociedades Administradoras de Fondos de Pens. y Ces.	19,382,000,000
Otras Entidades Financieras	5,175,000,000
Casas de Cambio (Res. 8 de 2000 J.D.B.R.)	-
Sociedades de Intermediación Cambiaria y de Servicios Financieros Especiales - SICA y SFE (Decreto 4601 de 2009)	10,221,000,000
Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos	6,471,000,000
Compañías de Seguros	9,727,000,000
Ramo seguro educativo	1,739,000,000

Fuente: Superfinanciera.

Otra alternativa para captar ahorro es la conversión del ICETEX en intermediario financiero, en particular en un banco de crédito a largo plazo. Sin entrar de nuevo en la discusión, esta opción acarrearía todos los costos de trámites de conversión y ajustes a la regulación y supervisión bancaria.

No obstante, simplemente a manera de ejercicio hipotético, suponiendo que el ICETEX pase a operar como banco, otras consideraciones se harían importantes: i) debido a los elevados costos para la economía y la sociedad que significó la crisis financiera de finales de los años 90 y a las debilidades presentadas por la banca pública de primer piso, el Gobierno tomó la decisión de desmontarla, conservando únicamente al Banco Agrario más que todo por su presencia en zonas en donde no llega la banca privada y ii) dadas las características del negocio, se trataría de un banco especializado en créditos de largo plazo, que requiere por lo tanto de un fondeo del mismo plazo, que puede resultar costoso y reflejarse en altas tasas de interés para los usuarios o en un elevado costo del subsidio con cargo al presupuesto. En ese sentido, frente a la naturaleza actual del negocio del ICETEX, que recibe recursos externos del presupuesto (cuyo costo podría aproximarse por el del financiamiento del Gobierno) y del Banco Mundial, los costos de fondeo y de operación en esta alternativa podrían ser mayores.

La cuarta opción es que el ICETEX haga operaciones de descuento y redescuento. En general, este tipo de operaciones son desarrolladas por las entidades de segundo piso. No obstante, la Ley 1002 faculta expresamente al ICETEX para adelantar este

tipo de operaciones, lo cual en principio significaría que la entidad no tendría que transformarse en un banco de segundo piso para hacer este tipo de operaciones.

Lo interesante de esta alternativa es que serían los intermediarios financieros, que cuentan con amplias redes y esquemas avanzados de selección, adjudicación y gestión de créditos y administración de riesgos, los originadores de los mismos. Ello podría tener un impacto positivo sobre la calidad de la cartera. Este mecanismo, podría complementarse con una garantía “implícita” del ICETEX (como en el mecanismo VIPA) y/o de la universidad, dejando siempre una porción del riesgo en cabeza de los intermediarios con el fin de garantizar la buena administración de los créditos, aunque ello elevaría el costo del esquema.

Por otra parte, esta alternativa implicaría un cambio significativo del modelo de negocios del ICETEX y de su estructura, pues la entidad pasaría de ser un originador de créditos para estudiantes a un originador de créditos para el sector financiero. Por otra parte, las dificultades de fondeo y su costo, que han caracterizado a los bancos de segundo piso en sus inicios y al ICETEX, serían una limitación para expandir su actividad. Por otra parte, los cambios necesarios en la entidad podrían reflejarse en costos de corto plazo en un contexto en el que al contrario hay restricción de recursos.

Una alternativa que consistiría en replicar o aproximarse a programas como en el pasado el operado por Fundes en México. Bajo esta opción, ICETEX sería un banco de segundo piso en el cual le daría crédito a las Universidades, las cuales a su turno tendrían el rol de hacer y administrar los préstamos a los estudiantes. Esta alternativa suena poco conveniente por varias razones. La primera es que las universidades no tienen el *expertise* para analizar, adjudicar y administrar créditos como si lo tienen los intermediarios financieros o el ICETEX. Segundo, en el caso hipotético de que se le encargara de administrar los créditos, ello podría resultar menos complejo durante el período de estudio, pero altísimamente difícil una vez el estudiante se gradúa. Tercero, estas razones fueron las que llevaron al fracaso del programa en México.

#### 4. Desarrollar la titularización de créditos educativos

##### *Aspectos generales*

La titularización es el empaquetamiento de *cuentas por cobrar (receivables)*, ya sea de préstamos hipotecarios, tarjetas de créditos, para adquisición de vehículos, o estudiantiles, o de cualquier otro tipo, siempre que generen un flujo de pagos futuros, para ser transformados en títulos valores y vendidos a los inversionistas del mercado de capitales.

En general, la titularización tiene el beneficio de que puede abaratar el costo del crédito para los hogares y las empresas. Este beneficio proviene de una reducción en

el costo de financiamiento de los préstamos a través de varios mecanismos: i) acceso a la financiación (fondeo) en el mercado de capitales, ii) mejoras en la gestión del riesgos, por ejemplo, del riesgo de descalce de plazos, especialmente cuando el negocio del lado activo es de largo plazo, al permitir acceso a fondeo de largo plazo, iii) estructuración de valores con perfiles de riesgo y de madurez diferentes que atraen a una amplia gama de inversionistas y les permite diversificar su portafolio, iv) transferencia de parte del riesgo desde los originadores a los inversionistas del mercado de capitales.

En este orden de ideas, en el caso de los programas de crédito educativo del ICETEX, a través de la titularización, el Gobierno no solo transfiere parte de los riesgos involucrados en la actividad de crédito estudiantil a los inversionistas del mercado de capitales sino que también obtiene liquidez para otorgar nuevos préstamos. Si el mecanismo tiene un desarrollo importante y se conforma un mercado líquido de titularizaciones de créditos estudiantiles, en el largo plazo, el costo del crédito tenderá a reducirse. Así mismo, el riesgo y la exigencia de caja del programa se reduce para el gobierno.

La estructura más simple en una titularización es aquella en la que el flujo de pagos sobre los créditos se traslada en proporciones iguales a los tenedores de los títulos (*pass-through structure*). En el caso en que uno de los créditos entre en una situación de impago (*default*) todos los inversionistas comparten equitativamente la pérdida. Así mismo, si un préstamo se paga por adelantado, los inversionistas comparten en montos proporcionales el retiro del capital.

Sin embargo, ésta no es la estructura más común. En la práctica, muchas estructuras distribuyen flujos de efectivo a los inversionistas a través de un proceso comúnmente denominado *en tramos* o *en cascada*, según una regla de priorización previamente especificado. En este tipo de esquemas, los flujos de pagos recibidos se transfieren a los inversionistas del tramo *senior* o principal. Una vez pagado este tramo, los flujos recibidos pagan al primer tramo subordinado y así hasta el último tramo, llamado generalmente como tramo *equity*. Puesto que los flujos de efectivo se distribuyen para algunos tramos antes que otros, las pérdidas ocasionadas por *default* en los préstamos subyacentes no son compartidas proporcionalmente entre estos. Inicialmente, todas las pérdidas son absorbidas por el tramo *equity*. Si el monto de las pérdidas exceden el saldo de este tramo, las restantes son absorbidas por el tramo subordinado y así sucesivamente.

A través de una estructura en cascada o en tramos se pueden atraer diferentes tipos de inversionistas, lo cual puede aumentar los ingresos de la emisión o equivalentemente, reducir el costo de la estructuración. Si el mercado es amplio, habrá inversionistas con mayor apetito por riesgo y rendimiento que se interesarían en los títulos de los tramos inferiores, mientras que otros más adversos a asumir riesgos podrían encontrar interés en los títulos del tramo más seguro. No obstante, una estructuración en tramos es más exigente, especialmente en materia de información. Para generar el rendimiento deseado, la amplitud de los tramos

subordinados requerida para proteger las condiciones del principal, se estiman con base en la información histórica de un número importante de préstamos. Una adecuada estructuración principal/subordinado es además importante para la calificación de riesgos.

La estructura de las titularizaciones de préstamos estudiantiles son generalmente más complicadas y sofisticadas aunque guardan los elementos comunes de una titularización estándar. Parte de la complejidad se explica por la incertidumbre asociada a la incertidumbre sobre los flujos de efectivo de los créditos dado que los estudiantes pueden diferir los pagos mientras están estudiando.

En general, las titularizaciones de créditos estudiantiles utilizan mecanismos para alinear los incentivos y mitigar riesgos, llamados comúnmente *credit enhancements*. Los participantes en este tipo de mecanismos –titularizadora, originador, agencias de calificación e inversionistas– reconocen que estos últimos pueden tener menos información que otros actores de la cadena, particularmente sobre la calidad crediticia de los activos subyacentes. Además, en algunos casos, los intereses de algunos participantes pueden no estar alineados con los intereses de los inversionistas. Con el tiempo, se han desarrollado una serie de mecanismos para mitigar estos problemas de incentivos y de información. Todos los mecanismos comparten dos propósitos en general: i) aumentar las probabilidades de que el inversionista sea pagado, y ii) el riesgo de pérdida recae sobre un miembro de la cadena si los activos subyacentes se comportan menos bien de lo esperado.

Los mecanismos (*credit enhancements*) más comunes son: i) sobrecolaterales, ii) subordinación, iii) mitigación del riesgo por parte de terceros, iv) flujos de efectivo condicionados y v) retención del riesgo de crédito.

**Sobrecolateral:** Consiste en que el monto de los activos entregados en respaldo excede el valor de la titularización, de forma tal que cubre eventuales siniestralidades en los créditos.

**Subordinación de la emisión:** implica que el originador o terceros debidamente informados compran una porción de los títulos, y a ésta se imputarán hasta agotarla, las pérdidas.

**Exceso de flujo de fondos:** en este caso, el flujo de fondos generado por los activos titularizados es superior al monto emitido. El diferencial entre ambas sumas se le destina a nutrir un fondo para cumplir con los derechos reconocidos en favor de los inversionistas.

**Retención del riesgo de crédito:** en este mecanismo, los titularizadores u originadores adquieren una proporción de los títulos emitidos. Esta retención puede darse de varias maneras. Estos pueden comprar una proporción de los títulos en cada tramo o pueden adquirir un porcentaje de la emisión del tramo subordinado.

## *Viabilidad de utilizar la titularización en el caso de los créditos estudiantiles del ICETEX*

### ¿Puede el ICETEX adelantar procesos de titularización?

La ley 1002 de 2005 transformó al ICETEX en una entidad financiera de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, vinculada al Ministerio de Educación Nacional (Artículo 1). Sobre su régimen jurídico, esta misma Ley en su Artículo 8, determinó que los actos que realice el ICETEX para el desarrollo de sus actividades comerciales o de gestión económica y financiera, estarán sujetos a las disposiciones del derecho privado. Por último, dentro de las operaciones permitidas para el ICETEX, dicha ley junto con el Decreto-ley 3155 de 1968, la Ley 18 de 1988, en la Ley 30 de 1992, el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero contenido en el Decreto-ley 663 de 1993 y en el Decreto 276 de 2004, el ICETEX podrá: i) captar fondos provenientes del ahorro privado y reconocer intereses sobre los mismos, ii) administrar directamente los fondos o celebrar contratos de fideicomiso, garantía, agencia o pago a que hubiere lugar. iii) realizar operaciones de descuento y redescuento relacionadas con su objeto social, iv) realizar las demás actividades financieras que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto.

La no prohibición expresa de la titularización y la posibilidad de celebrar contratos en fideicomiso sugieren que esta actividad puede ser adelantada por el ICETEX.

### Limitaciones derivadas de las contragarantías a la Nación sobre los créditos del Banco Mundial

Una de las consideraciones cuando se contempla la titularización de los créditos estudiantiles es el monto que esta operación puede alcanzar, debido a las contragarantías que el ICETEX ha otorgado a la Nación sobre la garantía que ésta extendió a su vez sobre el crédito del Banco Mundial. Revisando los contratos de contragarantía firmados entre el ICETEX y el Ministerio de Hacienda se tiene lo siguiente:

El contrato de contragarantía celebrado el 13 de marzo de 2008 sobre el crédito por US\$500 millones señala en el numeral G lo siguiente: “Que el ICETEX por el presente CONTRATO DE CONTRAGARANTIA constituirá contragarantías a favor de LA NACION consistentes en: 1) Pignoración de los ingresos que reciba el ICETEX por concepto de la cartera de las líneas de crédito tradicionales y ACCES hasta por un monto equivalente al ciento veinte por ciento (120%) del servicio semestral de la deuda del CONTRATO DE EMPRESTITO que se denominaran en adelante INGRESOS PIGNORADOS, y 2) otorgamiento de un pagare en blanco con su correspondiente carta de instrucciones

Este contrato de contragarantía más reciente (2014) celebrado sobre la operación de crédito con el Banco Mundial por US\$200 (en negociación) señala lo siguiente:

“CLAUSULA CUARTA — CERTIFICACION COBERTURA: Con la firma, del presente CONTRATO DE CONTRAGARANTIA, ICETEX garantiza a LA NACION que LAS CONTRAGARANTIAS otorgadas a favor de LA NACION son suficientes para cubrir el ciento treinta por ciento (130%) del valor del CONTRATO DE EMPRESTITO, y si fuere el case, todos los gastos, costos, impuestos y demás erogaciones que se causen con motivo del perfeccionamiento, ejecución, desarrollo y terminación de este CONTRATO DE CONTRAGARANTIA; su modificación, prorroga, cumplimiento y cobro, los de cancelación o los qua demande(n) la(s) obligación(es) qua el mismo garantiza, CLAUSULA QUINTA — COBERTURA: ICETEX se obliga a mantener durante toda la vigencia del presente CONTRATO DE CONTRAGARANTIA, LAS CONTRAGARANTIAS otorgadas a favor de LA NACION. La cobertura de estas contragarantías será hasta por el equivalente en moneda legal colombiana de DOSCIENTOS MILLONES DE DOLARES (US \$200.000.000) de los Estados Unidos de América, en depósitos en dinero en la(s) CUENTA(S) GRAVADA(S), que corresponden cien por ciento (100%) del valor del CONTRATO DE EMPRESTITO, y hasta por el equivalente en moneda legal colombiana de SESENTA MILLONES DE DOLARES (US \$60.000.000) de los Estados Unidos de América en cartera vigente exigible con la mejor calificación disponible, conforme con los parámetros de riesgo crediticio establecidos per la Superintendencia Financiera de Colombia, que corresponden al treinta por ciento (30%) del valor del CONTRATO DE EMPRÉSTITO.

Ahora bien, de acuerdo con el balance del ICETEX a marzo de 2016, la entidad cuenta en su activo con un saldo de cartera neta por \$3.2 billones, de los cuales la cartera bruta con calificación normal (A) asciende a \$3.5 billones. En el pasivo, el ICETEX adeuda a entidades del exterior un monto de \$804.2 miles de millones.

De lo anterior se deduce que habiendo pagado la totalidad de los créditos externos, habría un saldo de cartera con calificación A de \$2.7 billones, que en principio podrían ser susceptibles de titularizar. Si además si se tuvieran en cuenta las contragarantías del crédito de US\$200 millones del Banco Mundial (por un monto de US\$200 millones), el ICETEX podría en principio titularizar cartera con calificación A por cerca de \$2.1 billones de pesos.

#### Dos problemas: el stock de créditos actuales y el flujo de nuevos créditos

Si la entidad se decidiera por la titularización como mecanismo de fondeo tiene que tomar acciones en los siguientes sentidos: i) titulariza una porción de su saldo de cartera actual, ii) realiza titularizaciones sobre el flujo de créditos, o iii) ambos.

La primera opción aparece posible legalmente, no obstante resulta oportuno hacer las siguientes consideraciones:

(i) La primera es sobre la necesidad de cuantificar el monto de cartera que sería potencialmente titularizable, teniendo en cuenta las contragarantías del ICETEX para con la Nación. Si de esa cuantificación se desprende que el monto del saldo de cartera colocada potencialmente titularizable es pequeño puede resultar que el

costo asociado con el proceso sea elevado frente a los beneficios de obtener liquidez. No obstante, se puede indagar la posibilidad de una renegociación de las contragarantías con el fin de abrir espacio para que un monto mayor de la cartera pueda titularizarse. (ii) La segunda consideración es sobre el tipo de titularización, en caso de que el ICETEX luego del análisis de la primera tome la decisión de hacerla. En relación con esto vale la pena anotar que el esquema más utilizado a nivel internacional es el de un esquema de subordinación y/o sobre-colaterales. De esta manera, se podría estructurar una titularización en cascada en la que el ICETEX retiene una porción del riesgo (subordinado) y la emisión de títulos se da por un monto inferior a la venta de cartera por parte del ICETEX al agente titularizador (sobre-colateral). (iii) La tercera consideración sería la de indagar si puede obtenerse una garantía adicional sobre los títulos, por ejemplo por parte de una entidad multilateral, que haga más atractiva la emisión para los inversionistas. (iv) La cuarta consideración, más de carácter operativo, es si la información histórica individual que tiene el ICETEX sobre los créditos otorgados es adecuada para hacer una buena estructuración del título y recibir una adecuada calificación de riesgo.

La opción de titularizar la cartera nueva (que se va colocando) también es viable aunque aquí surgen otras consideraciones adicionales a las anteriores, más asociadas con las características de los créditos subyacentes.

Al respecto, vale la pena recordar que en varios de los esquemas que ha puesto en marcha el sector financiero privado, hay algún tipo de pago en la época de estudios. No solamente eso parece ser un tipo de crédito más atractivo para el sector privado, sino que además es una característica que reduce la incertidumbre y el riesgo a la hora de una titularización. Aunque el ICETEX se ha movido en esta dirección con la introducción de las líneas Tu Eliges, resultaría importante indagar si los flujos de pagos durante la vida de los créditos son suficientes para hacer el mecanismo de titularización más atractivo. Un argumento en contra de este esquema es que exige que la fuente de pago de parte de los créditos provenga de la familia de los estudiantes y no del propio estudiante graduado. La recuperación de los créditos se divorcia en este sentido de la realización de la inversión en educación y se hace más dependiente de las condiciones económicas iniciales del estudiante, lo cual puede tener efectos regresivos.

Otro tema importante son las políticas de reducción del riesgo asociado a los créditos. Por supuesto las mejoras en la gestión del cobro son absolutamente fundamentales. Sin embargo, se puede pensar en mecanismos adicionales, los cuales permiten alinear incentivos y al mismo tiempo tener un efecto importante en la calidad educativa, que es un objetivo fundamental del Gobierno Nacional. En particular, involucrar a las IES a través de la extensión de una garantía sobre una parte del crédito es un mecanismo que vale la pena analizar. Como se vio anteriormente, si bien un programa de crédito inclusivo, en el sentido que involucre a todas las IES, es deseable, muchos de los esquemas revisados o bien involucran a solo un grupo de IES que quieren participar, o también restringen los préstamos a entidades acreditadas. Como se recordará, por ejemplo, en Chile el porcentaje del

riesgo que está a cargo de las IES es elevado en los primeros años del crédito y va disminuyendo. Esquemas similares se observan en los mecanismos en los que la IFC ha participado como garante parcial de los préstamos.

Finalmente, es importante revisar la calidad de la información de los créditos y hacer los ajustes necesarios para comenzar a contar con un excelente sistema de información que facilite un proceso de titularización hacia el futuro.

## **VI. Reflexiones finales**

Este estudio realizado para el ICETEX tenía dos propósitos principales. El primero era proyectar hasta 2025 la actividad crediticia del ICETEX y los recursos requeridos para sustentarla de manera consistente con las metas de cobertura en educación superior y la restricción impuesta en el Plan Nacional de Desarrollo en el sentido que la entidad sólo podrá extender créditos a estudiantes de programas o instituciones acreditadas. El segundo propósito consistió en, dadas las restricciones de fondeo que ha evidenciado el ICETEX y dadas la necesidad de ampliar su actividad para acompañar las metas de cobertura en educación superior, identificar mecanismos de fondeo del crédito estudiantil en otros países, planteando alternativas para el caso del ICETEX.

La cobertura del ICETEX, ya sea medida como el porcentaje de estudiantes matriculados en IES que son beneficiarios del programa o como el porcentaje de estudiantes que se matriculan en una IES y que reciben ayuda financiera, ha aumentado gradualmente en el tiempo, no obstante esta cobertura no ha evolucionado al mismo ritmo de la cobertura en educación superior en años recientes. En cuanto a la actividad crediticia del ICETEX el trabajo evidencia los problemas de calidad de la cartera que caracterizan este tipo de esquemas a nivel internacional y la creciente concentración de las fuentes de fondeo de la entidad en el Presupuesto Nacional. Esto último genera inquietudes a futuro en un entorno de dificultades fiscales y de perspectivas de ajuste en el gasto del gobierno.

Para el análisis de las perspectivas de la actividad del ICETEX, el primer ejercicio consistió en revisar los avances en materia de acreditación en el país, lo cual es un factor determinante en el tamaño de la población potencialmente beneficiaria del ICETEX en los años que vienen, dado lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. El análisis de cifras muestra que el proceso de acreditación ha sido bastante lento en el país. Adicionalmente, los resultados de una encuesta realizada en el marco de este trabajo indican que los costos de la acreditación son elevados pero también que la falta de financiamiento no es el principal obstáculo que enfrentan las IES para acreditarse. Las principales limitaciones están en la baja capacidad para involucrar profesores de elevada calidad y conformar grupos de investigación, lo cual además requiere de recursos permanentes que no parecen solucionarse con un crédito por una sola vez.

En segundo lugar, simulaciones gruesas muestran que la restricción del Plan podría significar que menos estudiantes podrían acceder a la financiación, en parte porque el proceso de acreditación ha sido lento en Colombia y en parte por los mayores costos para el ICETEX que significa financiar sólo estudiantes de instituciones acreditadas. De no tomar acciones, esto puede significar una reducción en los niveles de cobertura de la entidad.

No obstante es importante señalar que, la tendencia en el mundo es generar incentivos a la acreditación como factor relevante en la calidad educativa impartida y uno de estos mecanismos ha consistido en limitar el programa de créditos a estudiantes de instituciones acreditadas. Mejoras en calidad son también un objetivo prioritario de la política de educación en Colombia. En nuestra opinión esto es conveniente y justificable. Por lo tanto, las acciones del gobierno y del ICETEX deben enfocarse en dos sentidos: i) generar mayores incentivos para acelerar la acreditación e ii) identificar nuevas fuentes de fondeo para el ICETEX.

El estudio revisó la experiencia internacional en materia de programas de préstamos. Haciendo un análisis de la eventual aplicación de los mecanismos identificados al caso del ICETEX, varios de los mecanismos analizados lucen difíciles y la titularización de la cartera de créditos parece ser uno de los mecanismos más viables para el caso colombiano.

## VII. Referencias

Araujo, Sonia. (2014). La evaluación y la Universidad en Argentina: políticas, enfoques y prácticas. *Revista de la Educación Superior*, Vol. 43, Iss. 172, 57-77.

Atlas (2015). *History of federal student loan programs*. Disponible en: <http://atlas.newamerica.org/federal-student-loan-programs-history>

Brink, K. & Smith, C. (2012). A Comparison of AACSB, ACBSP, and IACBE Accredited U.S. Business Programs: An Institutional Resource Perspective. *Business Education & Accreditation*, v 4 (2) p. 1-15.

CEDLAC/Banco Mundial (2015) "Education", Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad Nacional de La Plata y Banco Mundial. Disponible en: <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/statistics-detalle.php?idE=37>.

Chapman, B. (2013), Higher Education Financing and Inequality, The Critical Role of Student Loan Scheme Design: Illustrations from Indonesia, Vietnam and Thailand. Disponible en: <http://www.eaber.org/sites/default/files/paftad/chp%205%20Chapman%20final.pdf>

Comisión Europea. (1993). *Quality management and quality assurance in European higher education: Methods and mechanisms*. Bruselas, Bélgica.

Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria –CONEAU. (2012). *La CANEAU y el sistema universitario argentino: memoria 1996-2011*. 1a ed.

Consejo Nacional de Educación Superior –CESU (2014). *Acuerdo 03 de 2014*. Bogotá D.C.

Cna.gov.co. (2016). *Sistema Nacional de Acreditación en Colombia - CNA*. [en línea] Disponible en: <http://www.cna.gov.co/1741/article-186365.html> [Consultado el 10 de mayo]

Departamento de Educación – Gobierno de Australia (2015). *Higher Education Report 2011-2013*. Disponible en: [https://docs.education.gov.au/system/files/doc/other/higher\\_education\\_report\\_2011-2013\\_final\\_web.pdf](https://docs.education.gov.au/system/files/doc/other/higher_education_report_2011-2013_final_web.pdf)

Dow, C y C. Ey. (2014). *Higher Education Loan Program (HELP): a quick guide*. Social Policy Section, Congreso de Australia. Disponible en: [http://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/rp/rp1415/Quick\\_Guides/HELP](http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1415/Quick_Guides/HELP)

Eaton, Judith. (2011). *An Overview of U.S. Accreditation*. Council for Higher Education Accreditation, Washington DC.

Florida State Postsecondary Education Planning Commission. (1995). *A review of specialized accreditation*. Florida, Estados Unidos.

García de Fanelli, Ana. (2008). La contractualización con las instituciones de educación superior y la modernización del Estado francés. En: *Contrato-programa: instrumento para la mejora de la capacidad institucional y la calidad de las universidades*. IIPE-UNESCO, Ministerio de Educación, Buenos Aires, 1a ed., 18-36.

\_\_\_\_\_ (2011). Financiación de la Educación Superior Argentina: cambios y continuidades entre los años noventa y la primera década del 2000. *Educación Superior y Sociedad*, UNESCO-IESALC, No.1, 37-51.

Hartle, T. W. (2012). Accreditation and the public interest: Can accreditors continue to play a central role in public policy? *Planning for Higher Education*, 40 (3), 6-7.

Hedrick, D. W., Henson, S. E., Krieg, J. M., & Wassell, C. S. (2010). The effects of AACSB accreditation on faculty salaries and productivity. *Journal of Education for Business*, 85, 284-291.

Heriot, K., Franklin, G., & Austin, W. (2009). Applying for Initial AACSB Accreditation: An Exploratory Study to Identify Costs. *Journal of Education for Business*, v 84 (5).

IFC (2009). *IFC Investing in Student Lending*. Disponible en: <http://slideplayer.com/slide/4010322/>

Johnstone, D. Bruce and Pamela Marcucci. (2007). Worldwide Trends in Higher Education Finance: Cost-Sharing, Student Loans, and the Support of Academic Research. Prepared as part of UNESCO's *Higher Education Commissioned Paper Series*. Paris, France: UNESCO.

Johnstone, D. Bruce (2009), Financing Higher Education: Who Pays and Other Issues. Disponible en: [http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/files/Publications/foundation\\_papers/\(2009\)\\_Financing\\_Higher\\_Education.pdf](http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/files/Publications/foundation_papers/(2009)_Financing_Higher_Education.pdf)

Kennedy, V. C., Moore, F. I., & Thibadoux, G. M. (1985). Determining the costs of self-study for accreditation: A method and a rationale. *Journal of Allied Health*, 14 (2), 175-182.

Lee, S. Y M. Egan. (2011). *United States: Student Loans And Student Loan Asset-Backed Securities: A Primer*. NERA Economic Consulting.

Lumni (2009). *Alternativas de Financiamiento de la Educación Superior en México*, julio.

Ministerio de Educación Nacional–MEN. (2013). *Estado del arte del sistema nacional de acreditación e identificación de rutas y tópicos de investigación y profundización para el mejoramiento de las condiciones de calidad*. Bogotá: SECAB-PUBLICACIONES.

OECD (2014). *Education at a Glance*. OECD Indicators.

\_\_\_\_ (2015). *Education at a Glance*. OECD Indicators

Proudfoot, R. (2014). Securitization of Student Loans: A Proposal to Reform Federal Accounting, Reduce Government Risk, and Introduce Market Mechanisms as Indicators of Quality Education. *UMASS Law Review*, 6.

Reidlinger, C. R., & Prager, C. (1993). Cost-benefit analyses of accreditation. *New Directions for Community Colleges*, 83, 39-47.

Salmi, J (2003). *Student Loans in an International Perspective: The World Bank Experience*. Working Paper, No. 27295, Washington, DC: World Bank. Disponible en:

[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/12/08/000090341\\_20031208144148/Rendered/PDF/272950student1loans.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/12/08/000090341_20031208144148/Rendered/PDF/272950student1loans.pdf)

Woolston, P. J. (2012). *The costs of institutional accreditation: a study of direct and indirect costs*. University of Southern California, Rossier School of Education.

Sanyal, B. & Martin, M. (2007). "Garantía de la calidad y el papel de la acreditación: una visión global". En: "La educación superior en el mundo 2007. Acreditación para la garantía de la calidad: ¿Qué está en juego?", *El Compromiso Social de las Universidades*, Global University Network for Innovation, Vol. 2.

Scheele, Judith. (2009). *Procesos de acreditación: información e indicadores*. Documento de trabajo CPCE, No. 8.

Selden, W. K. (1960). *Accreditation: A struggle over standards in higher education*. New York: Harper & Brothers.

Shibley, L. R., & Volkwein, J. F. (2002). *Comparing the costs and benefits of re-accreditation processes*. Trabajo presentado en la conferencia anual de la Asociación para la Investigación Institucional (AIR), Toronto, Canadá.

Van Damme, D. (2004). "Standards and indicators in institutional and program accreditation in higher education: a conceptual framework and a proposal". En: L. Villanueva, Ernesto (2008). La acreditación en contexto de cambio: el caso de las carreras de ingeniería en la Argentina. *Revista da Avaliação da Educação Superior*, 13(3), 793-805.

Vlăsceanu y L.C. Barrows (eds.) (2004). *Indicators for institutional and program accreditation in higher/tertiary education*. Bucarest: CEPES.

Woolston, P. J. (2012). *The costs of institutional accreditation: a study of direct and indirect costs*. University of Southern California, Rossier School of Education.

## **ANEXO 1. Default en los préstamos estudiantiles y políticas para mitigarlo**

### **1. Default en los préstamos estudiantiles**

Los préstamos estudiantiles son uno de los principales motores para el desarrollo social, económico, entre muchos otros ámbitos. Pero al mismo tiempo, la naturaleza de estos tipos de préstamos, al ser otorgados en su mayoría personas de escasos recursos, los hacen más riesgosos que los otros tipos de créditos. El no pago de estos créditos por parte de los beneficiarios, disminuye las oportunidades para que otros estudiantes puedan continuar con su formación, incentivando la creación de las brechas sociales, y otros tipos de externalidades negativas. Por esto un extenso campo de la literatura se dedica a crear diferentes mecanismos y prácticas, con los cuales se pueda reducir el riesgo de estos créditos tanto como sea logable.

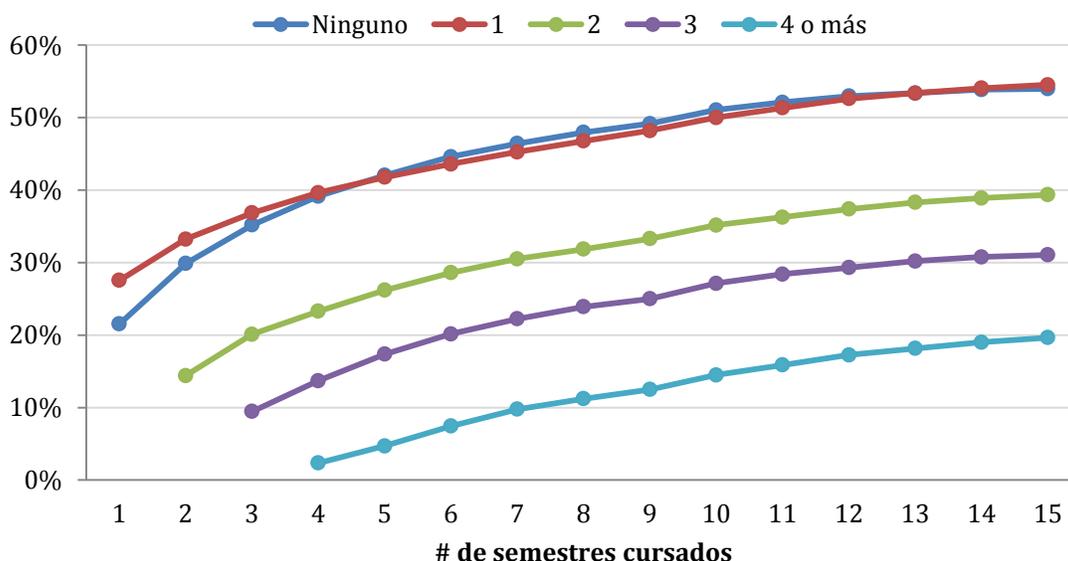
El primer paso para dicho objetivo es identificar las causas más comunes, que llevan a los prestamistas a faltar a sus obligaciones. A continuación se exploran las principales causas identificadas por la literatura, que aumentan el riesgo en el pago de los créditos estudiantiles:

#### **1. La no culminación de los estudios**

Según la literatura, la mayor causa por la que los estudiantes presentan mora en sus obligaciones, es el abandono de los estudios. Diferentes investigaciones estiman que las personas que interrumpen sus estudios, son de cuatro a diez veces más propensos a presentar mora en los pagos (American Student Assistance, 2010; Nguyen, 2012). Esta correlación se debe a que la deserción se ve reflejada en mayores tasas de desempleo y menores salarios (Nguyen, 2012). Adicionalmente, se tiene que la no terminación de los estudios está generalmente ligada a un menor nivel educativo del núcleo familiar, y por consiguiente a un menor ingreso por parte de dicho núcleo (Gladieux & Perna, 2012).

En Colombia aproximadamente 21.5% de los estudiantes que ingresan a la educación superior abandonan los estudios en primer semestre. Es importante mencionar que para los estudiantes que solicitan un crédito del ICETEX durante solo un semestre, la deserción aumenta a 27.5%, mientras que para aquellos que cursan más semestres con crédito la deserción disminuye radicalmente.

**Gráfico 39. Deserción de estudiantes según # de semestres con crédito ICETEX-ACCES**



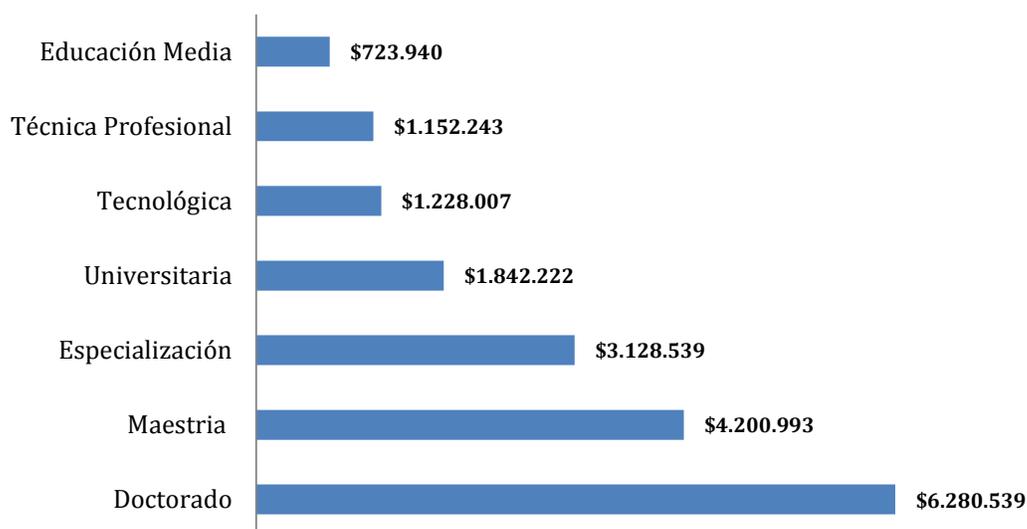
Fuente: SPADIES-MEN.

## 2. Bajos ingresos y desempleo

Como es de esperar, menores ingresos por parte del estudiante y de su núcleo familiar aumentan la probabilidad de falta en los pago de la deuda. Esto se debe a que un mayor ingreso por parte de la familia, provee un colchón financiero para el pago de la deuda, en caso de que el mismo estudiante no tenga un salario lo suficientemente amplio para cubrir los pagos, o se encuentre desempleado.

Adicional a lo anterior, y como ya se ha explicado, existe una fuerte correlación entre deserción y bajos ingresos. Teniendo en cuenta que el salario promedio en Colombia de una persona que cuenta con un título profesional es 59% mayor al de una persona con solo estudios secundarios, un estudiante que solicita un crédito y no termina los estudios tiene un salario considerablemente menor para responder por dicha obligación.

**Gráfico 40. Salario promedio de un recién egresado (2016)**



Fuente: Observatorio laboral, MEN y cálculos propios.<sup>44</sup>

### 3. Falta de información sobre préstamos

La Oficina de Protección Financiera del Consumidor de Estados Unidos, reporta que la mayoría de quejas recibidas son referentes a que los consumidores no tienen un completo entendimiento del funcionamiento de los préstamos estudiantiles. Así mismo, en un estudio conducido por la Universidad de Illinois, la causa más común por la que se entraba en mora, era la falta de información sobre las opciones de pago, así como los plazos y posibles periodos de gracia ofrecidos (Department of Education, 2000).

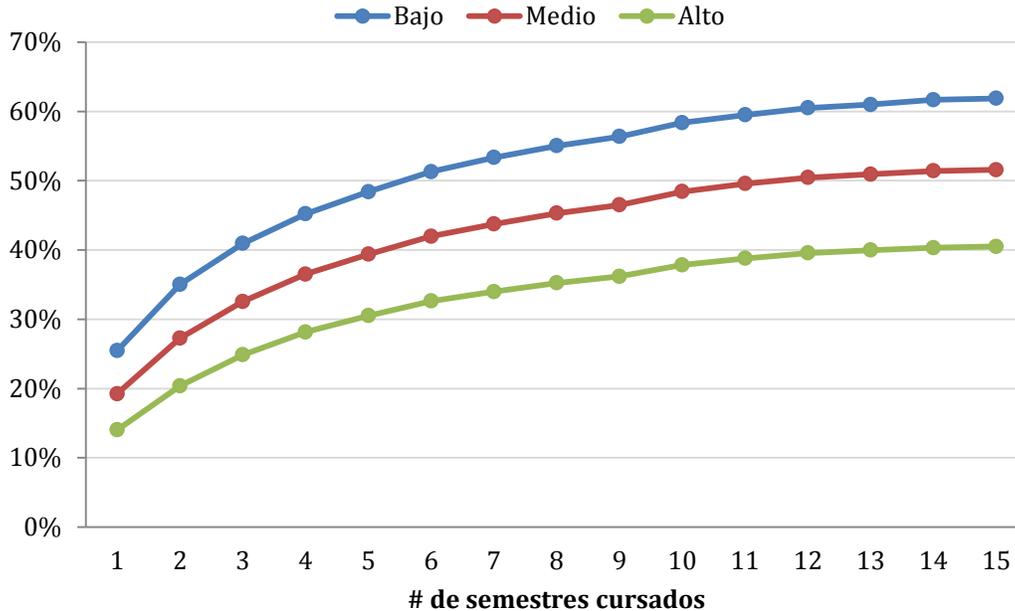
### 4. Bajo puntaje en las pruebas SABER 11

En un investigación, Melguizo, Sánchez y Márquez (2011), hablan de la relación existente entre un entorno familiar con bajo ingresos y obtener un bajo puntaje en las pruebas SABER 11, y adicionalmente de la relación inversa entre puntaje y probabilidad de desertar en los estudios.

Según los datos del SPADIES, la diferencia entre la probabilidad de deserción entre estudiantes con un alto y bajo puntaje en las pruebas SABER 11, es más de 10%, siendo 14.02% y 25.455 respectivamente. Esto tiene una repercusión importante en el pago de los préstamos estudiantiles solicitados.

<sup>44</sup> Teniendo el salario promedio para el año 2012, se usó el IPC tener los datos del presente año.

**Gráfico 41. Deserción por resultado obtenido en las pruebas SABER 11**



Fuente: SPADIES-MEN.

## 5. Monto de la deuda

En este factor, la literatura ha encontrado evidencia contradictoria, haciendo que su relevancia no sea determinante. Por un lado, estudios como el de Cunningham y Keinzl (2011) encuentran evidencia que muestra que el riesgo de mora es mayor para personas con un monto de deuda menor, mientras Choy y Li (2006) encuentran evidencia de lo contrario.

### 2. Mecanismos para reducir mora y default en los préstamos

Según la literatura, existen diversos tipos de programas diseñados para reducir la tasa de mora y el default en los créditos estudiantiles. Estos esfuerzos por mejorar la calidad de los préstamos se pueden dividir en dos grandes grupos: “pre-default” y “post-default”. El primer grupo tiene como objetivo la prevención, reduciendo la morosidad en los pagos, y evitando que el prestatario incurra en default. El segundo grupo se enfoca en la creación de métodos de cobranza para aquellos préstamos que tienen una morosidad mayor a 90 días, para asegurar las menores pérdidas posibles.

Cabe resaltar que los países que cuentan con un sistema de repago altamente eficiente, tales como Australia e Inglaterra, enfocan sus políticas en la prevención, haciendo casi imposible que el prestatista incurra en default. Por esta razón, la sección de “post-default” se centrará únicamente en los mecanismos creados en Estados Unidos.

### *Pre-default*

Estos programas están diseñados para concientizar al consumidor, y disminuir el riesgo de default. Uno de estos programas son las campañas involucrando a la totalidad de estudiantes universitarios, con la intención de crear conciencia acerca de los efectos de incurrir en mora. Adicionalmente estas iniciativas tienen como segunda finalidad el crear cultura de pago en las personas.

Otra de las acciones, que en diferente medida ha demostrado ser eficaz, son las asesorías financieras y académicas. Por un lado, las asesorías financieras proveen al consumidor de toda la información necesaria, tanto para elegir el préstamo que mejor se adecúe a su situación, como para conocer toda la información acerca de las opciones de pago disponibles.

Por otro, las asesorías académicas tienen un efecto positivo sobre la deserción de los estudiantes, siendo este el punto de mayor importancia. Por el gran impacto que tiene el que el estudiante logre graduarse sobre los pagos del préstamo, gran cantidad de universidades, en conjunto con las instituciones que otorgaron el préstamo, proveen a los estudiantes de diversas ayudas, y mantienen un monitoreo constante sobre dichos estudiantes. En suma a lo anterior, algunas universidades mantienen acuerdos con el Estado, que en caso dado que la tasa de deserción de estudiantes supere un tope impuesto, la universidad debe desarrollar planes estratégicos para disminuir dicha tasa.

Acuerdos flexibles voluntarios (caso de Estados Unidos)

Uno de los programas más exitosos de Estados Unidos para reducir la mora en los pagos del préstamo FFELP (Federal Family Education Loan Program), han sido los acuerdos flexibles voluntarios (VFA por sus siglas en inglés)<sup>45</sup>. El FFELP es un programa administrado por el Departamento de Educación, en conjunto con un grupo de entidades sin ánimo de lucro de carácter estatal, llamadas “agencias de garantías”. Originalmente estas agencias tenían la tarea de proveer un seguro en caso de presentarse default en el préstamo, pero después de 1998, con la firma de los Acuerdos Flexibles Voluntarios, tienen la libertad de crear los mecanismos que cada agencia considere pertinente prevenir el no pago.

Dichos acuerdos se crearon con la función de encontrar las mejores prácticas para prevenir la mora y el default, y hasta el momento ha demostrado ser una iniciativa con un alto grado de éxito, reduciendo la tasa de default en un 47%. Entre las mejores prácticas identificadas por los VFA para evitar la mora en los pago, se encuentra el desarrollo de asesorías telefónicas, explicando las opciones y alternativas de pago que tiene el estudiante, sobre todo para los periodos de ingresos reducidos. Estas asesorías han demostrado ser especialmente eficaces si son efectuadas durante el periodo de gracia antes de empezar los pagos, los seis meses después de la graduación del estudiante, o después de retirarse de lo estudios.

---

<sup>45</sup> Voluntary Flexible Agreements.

Por otra parte, los programas desarrollados para evitar el default en los préstamos se basan en crear una conexión con el cliente. Las agencias mantienen contacto vía telefónica permanente con el beneficiario, especialmente en caso de presentar mora en sus pagos.

#### Caso de Australia e Inglaterra

Internacionalmente el mecanismo que ha demostrado ser más eficiente en el cumplimiento del pago de las obligaciones, es imponer los pagos como porcentaje del salario de los prestamistas. En Inglaterra y Australia, a los deudores se les retienen un una porción de su salario mensual, siempre que el salario supere un monto especificado por el gobierno. De la misma forma este porcentaje aumenta a medida que el salario supere ciertos límites. Adicionalmente existen otras facilidades en caso de que la persona no pueda cumplir con las obligaciones del préstamo.

Para que estos mecanismos tengan la eficiencia requerida, el gobierno cuenta con información competa de los deudores, y el agente encargado de la recolección del dinero es el mismo encargado de la recolección de los impuestos.

#### *Post-default*

Una vez que los préstamos incurren de default, el mecanismo más citado en la literatura es el repago como porcentaje del salario de los beneficiarios, herramientas que en otros países se usan como mecanismo para la prevención del default. En Estados Unidos existen tres diferentes esquemas de repago:

1. Plan de repago basado en el ingreso
2. Plan de repago condicionado a los ingresos
3. Plan “Pay as you earn”

Aunque estos esquemas son similares, su característica más importante es el porcentaje del salario que requieren como repago, siendo 20%, 25% y 15%, respectivamente, por un periodo que va desde los 20 a los 25 años, y el capital faltante es asumido por el Estado. A pesar de que el estudiante es reportado como moroso en el sistema financiero, estas alternativas permiten al consumidor poder solicitar otros créditos, beneficio que es retirado en caso de volver a incurrir en default. Adicionalmente existe la opción de “rehabilitar” su préstamo, y liberarse de la retención salarial, si el deudor efectúa nueve abonos generosos (considerando el monto de su salario) al prestamista. Esta cualidad elimina el reporte de moroso al estudiante, y es única para cada préstamo.

A pesar de la poca existencia de estudios sobre la efectividad de estos mecanismos, los poco existentes<sup>46</sup> han demostrado que estas medidas han disminuido la tasa de default en un 10%. Adicionalmente existe cuórum en que los prestatarios que “rehabilitan” sus préstamos, son menos propensos a volver a incurrir en mora o en default, que aquellos que no.

## **ANEXO 2. El proceso de acreditación y su relación con la calidad: revisión de la literatura internacional**

Según Sanyal y Martin (2007) existen dos tipos de aseguramiento de la calidad: un aseguramiento interno y uno externo. El primero de ellos es el que la institución pone en funcionamiento internamente, a través de políticas institucionales e instrumentos de monitoreo que permita garantizar el cumplimiento de sus propios objetivos y estándares –en la práctica este tipo de mecanismos suelen ser los procesos internos de control y gestión y los planes de desarrollo institucional. Por su parte, el aseguramiento externo de la calidad, i.e., la acreditación, corresponde a una evaluación o proceso que supervisa un tercero ajeno a la institución. La acreditación evalúa el funcionamiento de la institución o de sus programas, con el fin de determinar si cumple o no con unos estándares de calidad que pueden estar acordados o predeterminados.

La acreditación institucional, a diferencia de la acreditación de programas, es el reconocimiento ante la sociedad de que la institución de educación superior en su conjunto imparte una educación de alta calidad (Woolston, 2012). El aspecto fundamental de la acreditación institucional es que no certifica que cada programa presenta el mismo nivel de calidad de la educación, sin embargo, sí indica que ninguno de ellos presenta tan baja calidad como para afectar la calidad de la educación que imparte la institución en su conjunto, así como reconoce la efectividad de esta para proveer los servicios adecuados a sus estudiantes, proponiendo planes para el fortalecimiento de sus áreas más débiles. La identificación de esas debilidades a lo largo del proceso de acreditación le permite a la institución adoptar medidas correctivas que permitan mejorar la calidad.

La acreditación, como instrumento de política pública, tiene como propósito controlar la calidad, convertirse en un mecanismo de rendición de cuentas ante la sociedad, velar por transparencia de las instituciones en el desempeño de sus funciones, promover la movilidad académica y mejorar en su conjunto la calidad del sistema de educación superior (Sanyal y Martin, 2007). De esta manera, la acreditación en su rol de aseguramiento de la calidad, genera información sobre los programas y las instituciones, promoviendo la transparencia y permitiéndole a los

---

<sup>46</sup> Texas Guaranteed Student Loan Corporation (2005). Crisis averted or merely postponed? Examining long-term cohort default rates, resolving defaults, and curing delinquencies. Government Accountability Office (2004). Further Analysis Could Lead to Enhanced Default Assumptions. GAO 04-843

estudiantes, a las empresas y al gobierno tomar decisiones más informadas. La competencia en la educación terciaria que resulta de la acreditación, contribuye de igual manera a mejorar la calidad de la educación en el país. Debido a esto, la obtención y el mantenimiento de la acreditación institucional es una necesidad para la mayoría de las instituciones de educación superior en el país.

De acuerdo a lo anterior, los egresados de las IES acreditadas aumentan sus opciones de salir mejor preparados. Por ejemplo, para el caso de Colombia, cifras del MEN muestra una correlación positiva entre las instituciones acreditadas y los resultados de la evaluación SABER PRO. A su vez, en términos de movilidad social y garantía de inserción al mercado laboral, existe un proceso virtuoso entre la acreditación, el aseguramiento de la calidad, la obtención de ingresos más altos y la cualificación de los egresados. En Colombia, la evidencia muestra que los estudiantes egresados de instituciones acreditadas ganan en promedio 60% más que aquellos egresados de instituciones no acreditadas durante los primeros diez años desde que salieron de la institución<sup>47</sup>.

La necesidad de introducir un sistema de acreditación puede derivarse de varios factores. Por un lado, como una expresión de desarrollos políticos o sociales –teniendo en cuenta las relaciones de poder existentes– en el que el gobierno busca influenciar o intervenir indirectamente sobre la posición de las universidades, de acuerdo con la importancia que se le otorga a la educación en la sociedad (Scheele, 2009). En segundo lugar, partiendo del principio de la autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política y del crecimiento acelerado de instituciones privadas –sobre las que el gobierno tiene una capacidad muy limitada de incidir en la gestión académica–, la acreditación amplía el campo de acción del gobierno para incidir sobre las instituciones. De esta manera, por medio de un sistema de acreditación, los gobiernos logran distinguir entre las instituciones que cumplen con una formación de alta calidad y aquellas que no son capaces de alcanzar este reconocimiento, influyendo de alguna manera en el funcionamiento de las mismas e imponiendo ciertos controles. Tercero, es importante que estas instituciones sean reconocidas por sus pares a nivel internacional, así como por los empleadores locales con el fin de mejorar el acceso al mercado laboral de los jóvenes (Sanyal y Martin, 2007).

Ahora bien, la acreditación en cada país puede presentar diferentes enfoques que tienden a variar con el paso del tiempo (Van Damme, 2004). Algunos de esos son: i) el enfoque de aptitud para el propósito (fitness for purpose approach), ii) el enfoque de satisfacción del consumidor, iii) Enfoque de estándares básicos y iv) el enfoque de estándares de excelencia (excellence standards approach).<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Ver Felipe Montes (2015). *La acreditación en Colombia: Cifras y estado actual* [PPT]. Presentado en el foro de lanzamiento de los lineamientos para la acreditación institucional, febrero 09. Tomado de [http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/articles-348747\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/articles-348747_archivo_pdf.pdf)

<sup>48</sup> El enfoque de aptitud para el propósito (fitness for purpose approach) se centra en el desempeño de la institución en relación a la misión y los objetivos trazados por ésta. Este enfoque se fundamenta en la idea de que la calidad de la educación se encuentra en el mejoramiento continuo y en el esfuerzo

Ahora bien, en la literatura existen ciertos cuestionamientos al proceso de acreditación en particular sobre los incentivos financieros de los gobiernos hacia las instituciones acreditadas. Estos incentivos promueven de manera acelerada la acreditación de las instituciones a través del cumplimiento de un 'checklist' con el fin de acceder a los recursos del gobierno, lo cual puede llegar a desvanecer la voluntariedad propia del proceso, que sigue una lógica respecto a la autonomía de las instituciones, así como a contradecir los aspectos esenciales del proceso de acreditación –por ejemplo, un proceso acorde con la misión y enfoque de cada institución.<sup>49</sup>

#### Recuadro 1. Financiamiento a la oferta certificada: el caso de Argentina

Dentro de los esfuerzos de varios países de América Latina por mejorar la calidad de la educación superior, los incentivos sobre el financiamiento de la oferta educativa certificada o acreditada ha tenido gran aceptación. En algunos casos, el acceso a los recursos del gobierno nacional, ya sea de manera directa o indirecta –a través de incentivos a la demanda–, está restringido a las instituciones de educación superior (IES) acreditadas o certificadas por una entidad del orden nacional. En este sentido, el gobierno nacional puede utilizar los instrumentos de asignación de los recursos para crear incentivos que promuevan una gestión con enfoque de calidad. Ahora bien, el caso argentino, tiene ciertos elementos que son pertinentes para analizar en este trabajo.

Durante la última década, Argentina implementó una política de mejoramiento de la calidad, centrado en dos instrumentos de financiación de la oferta: los contratos-programa a nivel de las instituciones y los proyectos de mejoramiento de las carreras acreditadas por la Comisión Nacional

de las universidades por cumplir con sus propios objetivos. Siendo el más utilizado, a veces se conoce también como 'value for money approach' porque se enfoca en el proceso de la institución y su eficiencia relativa para cumplir los objetivos propuestos, en ese sentido reafirma la diversidad y heterogeneidad de la educación superior. El enfoque de satisfacción del consumidor se orienta a la evaluación de programas e instituciones de educación superior con base en las necesidades y expectativas de los consumidores, es decir de los estudiantes, empleados, benefactores y la sociedad como un todo. Por ende, su enfoque radica en estar atentos a las demandas externas. El enfoque de estándares básicos representa el nivel mínimo de calidad que debería mostrar una institución, de acuerdo con el servicio social que ésta presta. Este enfoque aplica una definición absoluta del concepto de calidad, en la medida en que establece puntos de referencia contra los cuales se analiza el desempeño de la institución o programa. *El enfoque de estándares de excelencia (excellence standards approach)* distingue las mejores instituciones del resto de las instituciones de educación superior, tomando en consideración el grado de complejidad de los planes de estudios y la dificultad de las evaluaciones a los estudiantes. Esto impulsa a las instituciones a aplicar procedimientos de admisión selectiva en la medida en que las instituciones tratan de diferenciarse de sus competidores buscando mejorar en los 'rankings', cada vez más generalizados.

<sup>49</sup> Por ejemplo, Selden (1960) expresa gran preocupación acerca de la acreditación como un sistema que puede perpetuar ciertos estándares o concepciones sobre la educación en vez de promover la calidad misma de la educación terciaria, y de esta manera, ser utilizado para promover los objetivos e intereses de los diversos grupos y gobiernos, siguiendo las políticas internacionales. Así mismo, Scheele (2009) argumenta que el sistema de educación superior puede ir en afectación de la diversidad y heterogeneidad propia de las instituciones de educación superior si la acreditación se ajusta a un mismo conjunto de criterios predeterminados convenidos para ciertos tipos de instituciones.

de Evaluación y Acreditación Universitaria –CONEAU (García de Fanelli, 2011). El esquema de contrato-programa se deriva del modelo de educación francés, en el que mediante un contrato formal la institución se compromete a alcanzar los objetivos fijados en un plan de desarrollo, y el Estado se compromete a financiar esos objetivos. Ahora bien, los objetivos –así como las metas y los indicadores– trazados en el plan de desarrollo de la institución son el producto de los resultados del proceso de evaluación realizada por la CANEAU cada seis años de manera obligatoria<sup>50</sup>, entendiendo este como un sistema de mejoramiento continuo. De esta manera, las instituciones elaboran un plan de desarrollo para un periodo de cuatro años, en el que se contempla el cumplimiento de objetivos nacionales, junto con las necesidades de cada IES.

Bajo este esquema se cumplen dos propósitos: i) se garantiza la autonomía de las instituciones y ii) le permite al Estado ejercer su encargo en la coordinación del sistema de educación superior (García de Fanelli, 2008), delineando políticas enfocadas al aseguramiento de la calidad. Por otra parte, los recursos se asignan contemplando la heterogeneidad de las instituciones, ya sea por su carácter misional o por su modelo organizativo.

Un esquema similar al de las instituciones también se puso en marcha para los programas de las carreras reguladas, es decir, aquellas cuyo ejercicio profesional es de interés público<sup>51</sup>, bajo el nombre de proyectos de mejoramiento de carreras (García de Fanelli, 2011; Araujo, 2014). Ahora bien, a diferencia de las instituciones, los programas si cuentan con acreditación por parte de la CONEAU, por lo que este funciona como el punto de corte para establecer los contratos con las instituciones. De manera especial, estos proyectos de mejoramiento están destinados a asegurar que los programas acreditados por el menor número de años –o con mayor déficit frente al nivel esperado– consigan nuevamente la acreditación, entendiendo que deben atender los compromisos de mejora establecidos por la CONEAU (Villanueva, 2008; Araujo, 2014). Al igual que las instituciones, los compromisos derivados de la evaluación quedan consignados en unos planes de mejoramiento que elaboran las instituciones, que serán apoyados financieramente por el gobierno.

La focalización de estos programas se centra entonces en tres aspectos: la relación de las instituciones de educación superior con el gobierno, el fortalecimiento de la capacidad institucional y la producción de información (García de Fanelli, 2011). De esta manera, estos instrumentos de política buscan favorecer el cambio en las instituciones y programas, sobre la base del acompañamiento gubernamental y la comprobación de resultados que permitan alcanzar niveles adecuados de calidad. Dentro de un marco de financiamiento a nivel internacional de la oferta de educación terciaria, la utilización de los resultados de las evaluaciones institucionales de calidad contribuye al diseño de instrumentos de financiamiento encaminados, por ejemplo, al aumento de los docentes de tiempo completo, al mejoramiento de los laboratorios y equipos, al apoyo a la investigación, a la mejora de los recursos bibliográficos, así como a la gestión académica.

Aunque exhibiendo componentes diferenciadores, buena parte de los países a nivel mundial presentan elementos y mecanismos similares en el proceso de acreditación (un proceso basado en la autoevaluación, la revisión de pares académicos, un sistema para informar de los resultados de la evaluación de nuevo a la institución, y

---

<sup>50</sup> En Argentina no existe como tal un sistema de acreditación institucional como el que funciona en Colombia. Sin embargo, el proceso de evaluación obligatoria que las instituciones de educación superior argentinas deben surtir se asemeja al de la acreditación tradicional, en el que se cuenta con una autoevaluación y una evaluación externa con pares a cargo de la CONEAU. Este proceso genera un informe en el que se emiten diferentes recomendaciones para el mejoramiento institucional que serán públicas.

<sup>51</sup> Dentro de estas se encuentran las relacionadas con la salud, la seguridad, los derechos, la producción de bienes o la formación de los habitantes.

una relación entre los resultados de la acreditación y la financiación gubernamental). Dentro de los elementos diferenciadores del proceso de acreditación internacionalmente se encuentra el sistema de administración de la educación, particularmente del órgano acreditador (Comisión Europea, 1993; Woolston, 2012).

Al mirar algunos referentes internacionales, se puede evidenciar que el encargo del proceso de acreditación y/o la evaluación de las instituciones de educación superior no siempre recae sobre una entidad de carácter nacional. Por ejemplo, en Estados Unidos el proceso de acreditación de instituciones y programas, así como la correspondiente certificación se encuentra descentralizada en alrededor de ochenta organizaciones privadas (Eaton, 2011). Aunque la acreditación es estrictamente una actividad no gubernamental, el reconocimiento y evaluación de las organizaciones de acreditación no lo es. El control de estas organizaciones lo lleva a cabo una organización privada como el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (CHEA, por sus siglas en inglés), o el Gobierno Federal a través del Departamento de Educación de Estados Unidos (USDE). Por su parte, en Australia las instituciones de educación superior disponen de organismos internos de evaluación que tienen la competencia de otorgar formalmente la acreditación, en una especie de auto-acreditación (Scheele, 2009). No obstante, para tener un reconocimiento público de la calidad, las instituciones suelen someterse a la evaluación externa que realiza el Consejo Nacional de Acreditación, aun sin depender de él para considerarse acreditadas. En ambos casos, la acreditación es un requisito para acceder a los recursos y fondos que el Gobierno pone a disposición de las instituciones.

Por último, es importante tener en cuenta que hoy por hoy, en presencia de una economía globalizada, la acreditación resulta importante para el reconocimiento de las instituciones a nivel internacional, abriendo un mayor espacio para la movilidad nacional, regional e internacional de estudiantes. En ese sentido, en la siguiente sección se analiza el sistema de acreditación en Colombia, en el que se presentan algunas cifras de acreditación de instituciones y de programas.

### **ANEXO 3. Encuesta de Costos de Acreditación Institucional**

#### **Instituciones de Educación Superior Acreditadas**

##### **I. Información general**

###### 1. Naturaleza de la institución

- Pública
- Privada
- Régimen Especial

2. Nivel de la institución

- Técnica profesional
- Tecnológica
- Institución universitaria / Escuela tecnológica
- Universidad

3. Modalidad de la institución

- Presencial
- A distancia
- Mixta (al menos el 30% de los programas se ofertan de manera virtual)

4. Clasificación de Carnegie (MIDE +T&T)

- *Enfoque Doctoral o de Investigación* (Incluye instituciones que además de otorgar, al menos, 10 títulos de doctorado al año durante los últimos tres años o tener 10 o más programas doctorales vigentes, cuentan con egresados de pregrado en seis o más áreas de conocimiento el último año)
- *Enfoque Maestría* (Incluye instituciones que además de otorgar, al menos, 40 títulos de maestría y menos de 10 títulos de doctorado al año durante los últimos tres años, o tener 40 o más programas de maestría vigente, cuentan con egresados de pregrado en seis o más áreas de conocimiento el último año)
- *Énfasis Pregrado* (Incluye instituciones que cuentan con programas vigentes en dos o más áreas del conocimiento en pregrado. En caso de no contar con programas de pregrado, se cuentan los programas de posgrado)
- *Especializada en un área* (Incluye instituciones que cuentan con programas vigentes de pregrado –si la institución no cuenta con programas en pregrado, se tomarán los de posgrado–, en una sola área del conocimiento en el último año)
- *Institución Técnica o Tecnológica*

5. La institución...

- Se encuentra acreditada por primera vez
- Se encuentra reacreditada

6. ¿Cuántos estudiantes (pregrado + posgrado) se encuentran matriculados en la institución? \_\_\_\_\_

7. ¿Qué proporción de programas acreditables (cuenta con Registro Calificado y número mínimo de cohortes) tiene acreditados la institución? \_\_\_\_\_%

8. Para la última acreditación institucional, aproximadamente cuánto tiempo tardó el proceso desde la radicación de la carta de intención por parte del Representante Legal de la institución, hasta la resolución del Ministerio de Educación Nacional (en meses): \_\_\_\_\_
9. Aproximadamente, cuánto tiempo tardó cada una de las siguientes etapas (en meses):
- Autoevaluación: \_\_\_\_
  - Visita e informe de pares académicos: \_\_\_\_
  - Concepto del CNA: \_\_\_\_
  - Resolución del Ministerio: \_\_\_\_
10. ¿La institución ha realizado algún proceso de acreditación institucional con organizaciones internacionales? (e.g., SACS, NEASC, etc.)
- Si
  - No

Cuál (opcional): \_\_\_\_\_

11. ¿La institución ha costeado anteriormente el proceso de acreditación?
- Si
  - No

## II. Costos Directos

*Costos directos: los gastos ocasionados excluyendo cualquier sueldo o salario pagado por el tiempo trabajado a **miembros de la institución**.*

1. Para la última acreditación institucional, por favor estime el costo financiero acumulado de la preparación del documento de autoevaluación. Por favor, incluya los costos de los materiales, copias, impresiones, envíos por correo, honorarios por servicios profesionales (tales como escritores o consultores), etc.: \_\_\_\_\_

2. Comentarios adicionales sobre los costos directos (opcional):
- \_\_\_\_\_

## III. Costos Indirectos

*Costos indirectos: tiempo de dedicación en número de horas.*

*Para la última acreditación institucional, en la medida de lo posible, por favor estime aproximadamente lo siguiente:*

- a) el número total de personas de la institución que tuvieron alguna participación en algún momento del proceso de acreditación y,*
- b) el número acumulado estimado de horas aportados por todas las personas*

*Lo anterior para los siguientes grupos.*

1. Encargado del proceso de acreditación institucional

- Número acumulado estimado de horas aportadas: \_\_\_\_
- Cargo:
  - Consejo Directivo, Rector, Vicerrector, Secretario General
  - Decano
  - Profesor o Director de Carrera/Programa
  - Jefe de Área (tecnología, infraestructura, mercadeo, etc.)
  - Cuerpo Administrativo

2. Cuerpo Directivo (e.g., Consejo Directivo, Rector, Vicerrectores, Secretario General, etc.)

- Número estimado de personas: \_\_\_\_
- Número acumulado estimado de horas aportadas: \_\_\_\_

3. Decanos o Vicedecanos

- Número estimado de personas: \_\_\_\_
- Número acumulado estimado de horas aportadas: \_\_\_\_

4. Profesores o Directores de Carrera/Programa

- Número estimado de personas: \_\_\_\_
- Número acumulado estimado de horas aportadas: \_\_\_\_

5. Jefe de Área (tecnología, infraestructura, mercadeo, etc.)

- Número estimado de personas: \_\_\_\_
- Número acumulado estimado de horas aportadas: \_\_\_\_

6. Cuerpo Administrativo

- Número estimado de personas: \_\_\_\_
- Número acumulado estimado de horas aportadas: \_\_\_\_

7. Estudiantes

- Número estimado de personas: \_\_\_\_
- Número acumulado estimado de horas aportadas: \_\_\_\_

8. Comentarios adicionales sobre los costos indirectos (opcional):

\_\_\_\_\_

9. Utilizando la estructura salarial de su institución y tomando la información anterior (preguntas 1-8), por favor estime el costo total del tiempo destinado al proceso de acreditación (es decir, los costos indirectos totales): \_\_\_\_\_

10. Comentarios adicionales sobre los costos indirectos (opcional): \_\_\_\_\_

**IV. Explicación de los costos**

1. En su opinión, considera que:

- Los beneficios de la acreditación son mayores a los costos del proceso
- Los beneficios de la acreditación son iguales o similares a los costos del proceso
- Los beneficios de la acreditación son menores a los costos del proceso

2. ¿Cuáles fueron los beneficios más importantes para su institución de haber llevado a cabo el proceso de acreditación? (opcional)

\_\_\_\_\_

3. De las recomendaciones derivadas del resultado de la acreditación institucional, ¿la institución modificó la asignación presupuestal inicial, es decir, modificó los rubros del presupuesto total de la institución o su monto?

- Si
- No

Comente (opcional): \_\_\_\_\_

4. ¿La acreditación institucional derivó en un incremento de los ingresos por concepto de matrícula?

- Si
- No

Comente (opcional): \_\_\_\_\_

## V. Costos o inversiones derivadas directamente del proceso de acreditación

*Para la última acreditación institucional, en la medida de lo posible, por favor estime aproximadamente lo siguiente:*

1. El costo de las inversiones llevadas a cabo como preparación para comenzar el proceso de acreditación, así como el costo de implementar las recomendaciones contenidas en la Resolución del Ministerio, traducidas en planes de mejoramiento o proyectos de la institución (ver elementos en la siguiente pregunta)

*Por favor no incluya los costos directos e indirectos planteados anteriormente*

---

2. Qué porcentaje de los costos reportados en la pregunta anterior corresponden a:

- Infraestructura: \_\_%
- Recursos bibliográficos: \_\_%
- Docentes de tiempo completo: \_\_%
- Docentes de hora cátedra: \_\_%
- Tecnología: \_\_%
- Sistemas de información: \_\_%
- Apoyo a la investigación: \_\_%
- Otros: \_\_%

3. Para lo anterior, ¿solicitó algún tipo de crédito o financiación?

- Si
- No

Comente (opcional): \_\_\_\_\_

## Instituciones de Educación Superior No Acreditadas o en proceso de acreditación

### I. Información general

1. Naturaleza de la institución

- Pública

- Privada
2. Nivel de la institución
    - Técnica profesional
    - Tecnológica
    - Institución universitaria / Escuela tecnológica
    - Universidad
  3. Modalidad de la institución
    - Presencial
    - A distancia
    - Mixta (al menos el 30% de los programas se ofertan de manera virtual)
  4. Clasificación de Carnegie (MIDE +T&T)
    - *Enfoque Doctoral o de Investigación* (Incluye instituciones que además de otorgar, al menos, 10 títulos de doctorado al año durante los últimos tres años o tener 10 o más programas doctorales vigentes, cuentan con egresados de pregrado en seis o más áreas de conocimiento el último año)
    - *Enfoque Maestría* (Incluye instituciones que además de otorgar, al menos, 40 títulos de maestría y menos de 10 títulos de doctorado al año durante los últimos tres años, o tener 40 o más programas de maestría vigente, cuentan con egresados de pregrado en seis o más áreas de conocimiento el último año)
    - *Énfasis Pregrado* (Incluye instituciones que cuentan con programas vigentes en dos o más áreas del conocimiento en pregrado. En caso de no contar con programas de pregrado, se cuentan los programas de posgrado)
    - *Especializada en un área* (Incluye instituciones que cuentan con programas vigentes de pregrado –si la institución no cuenta con programas en pregrado, se tomarán los de posgrado–, en una sola área del conocimiento en el último año)
    - *Institución Técnica o Tecnológica*
  5. ¿Cuántos estudiantes (pregrado + posgrado) se encuentran matriculados en la institución? \_\_\_\_\_
  6. ¿Qué porcentaje de programas acreditables (cuenta con Registro Calificado y número de cohortes) tiene acreditados la institución? \_\_\_\_%
  7. ¿Su institución se encuentra realizando el proceso de acreditación en alguna de sus etapas?

- Si
- No

8. ¿En qué etapa se encuentra del proceso?

- Carta de intención del Representante Legal o visita inicial del CNA
- Autoevaluación
- Visita o revisión del informe de pares académicos
- A la espera del concepto del CNA
- A la espera de la resolución del Ministerio de Educación
- No aplica

9. Con el fin de obtener la acreditación institucional, ¿la institución modificó la asignación presupuestal inicial, es decir, modificó los rubros del presupuesto total de la institución o su monto?

- Si
- No

10. ¿Considera que un incentivo para acreditarse es recibir mayores ingresos por concepto de matrícula?

- Si
- No

11. Si no ha comenzado un proceso de acreditación, cuál es la principal razón de ello:

- No le interesa
- Piensa que es muy difícil alcanzarla
- Ya lo intentó y abandonó el proceso
- La institución no tiene el tiempo exigido de funcionamiento
- La institución no cumple con las condiciones iniciales que exige el CNA
- Considera que es muy oneroso financieramente
- **No aplica**
- Otra, Cuál: \_\_\_\_\_

12. ¿La institución ha costeado previamente el proceso de acreditación?

- Si
- No

## II. Costos

1. En su opinión, considera que:

- Los beneficios de la acreditación son mayores a los costos del proceso
  - Los beneficios de la acreditación son iguales o similares a los costos del proceso
  - Los beneficios de la acreditación son menores a los costos del proceso
2. ¿Cuáles considera que serán los beneficios más importantes para su institución de llevar a cabo el proceso de acreditación? (opcional)
- \_\_\_\_\_
3. ¿En cuánto estima los costos e inversiones necesarias para cumplir con las condiciones iniciales (o requeridos dentro del proceso de acreditación)? (*e.g., infraestructura, recursos bibliográficos, planta docente, etc.*) \_\_\_\_\_
4. Qué porcentaje de los costos reportados en la pregunta anterior corresponden a:
- Infraestructura: \_\_\_%
  - Recursos bibliográficos: \_\_\_%
  - Docentes de tiempo completo: \_\_\_%
  - Docentes de hora cátedra: \_\_\_%
  - Tecnología: \_\_\_%
  - Sistemas de información: \_\_\_%
  - Apoyo a la investigación: \_\_\_%
  - Otros: \_\_\_%
5. ¿Cuál ha sido la principal limitación encontrada en el proceso de acreditación?:
- Cumplir con las condiciones iniciales que exige el CNA
  - La capacidad de la institución para llevar a cabo el proceso (en términos de personal/tiempo) es limitada
  - Es un proceso costoso en términos financieros
  - Es un proceso complejo en términos administrativos
  - **Hasta el momento nunca ha considerado los aspectos del proceso de acreditación**
  - Otra, ¿cuál?: \_\_\_\_\_
6. Con propósitos de acreditación, ¿la institución intentó solicitar un crédito?
- Si
  - No
  - **No ha considerado la acreditación**

Comente (opcional): \_\_\_\_\_

## ANEXO 4. Ejemplos de programas similares a Ser Pilo Paga

### 1. Quiero estudiar (Colombia)

Quiero Estudiar<sup>52</sup> es un programa de apoyo financiero de la Universidad de los Andes, creado en 2006 con el fin de incentivar el acceso a la educación superior de estudiantes con excelente nivel académico que no cuentan con los recursos económicos para costear su educación en una universidad privada de primer nivel. Este programa se financia gracias a las donaciones de personas, empresas y demás organizaciones, y los aportes de los estudiantes que han sido beneficiarios.

Más tarde, en el año 2013, este programa se convertiría en “Quiero Estudiar - Beca con compromiso”, siendo la primera beca con compromiso de Colombia –es decir, contingente al ingreso–, diseñada como un modelo de financiación sostenible en el tiempo que permita incrementar su cobertura gradualmente. Bajo este esquema, los estudiantes que fueron beneficiados por la beca para sus estudios de pregrado destinarán un porcentaje de su salario futuro durante un tiempo determinado, apoyando a la financiación del fondo, y por ende, a la ampliación la cobertura del mismo.

Desde su creación, se han graduado 522 estudiantes beneficiarios del programa, y actualmente existe un total de 803 beneficiarios, lo que corresponde al 5.7% del total de estudiantes inscritos de la Universidad de los Andes.

### 2. Beca 18 (Perú)

BECA 18<sup>53</sup> hace parte del Programa Nacional de Becas y Crédito–PRONABEC del gobierno peruano creado. Esta beca, creada en 2011, es gestionada por el Ministerio de Educación, y consiste en una beca completa a jóvenes de colegios públicos y privados con alto desempeño académico –medido con el promedio de los últimos tres años de colegio– y bajos recursos económicos. Este programa se financia con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Educación. Asimismo, es tarea del Ministerio de Educación promover la participación del sector privado y de instituciones nacionales e internacionales con el objeto de ampliar la cobertura del programa a través de donaciones y cooperación técnica nacional e internacional no reembolsable.

BECA 18 contempla tres modalidades generales, dependiendo de la población objetivo. La primera es la beca ordinaria dirigida a jóvenes en situación de pobreza y pobreza extrema, con un rendimiento académico superior al promedio de su región, que acceden por mérito propio a una carrera y centro de educación superior

---

<sup>52</sup> Universidad de los Andes (2016). *Quiero estudiar – Beca con compromiso*. Informa anual 2015. Recuperado de <http://www.uniandes.edu.co/noticias/donaciones-apoyo-financiero/informe-anual-quiero-estudiar-2015>

<sup>53</sup> Ver [http://www.pronabec.gob.pe/2015\\_beca18.php](http://www.pronabec.gob.pe/2015_beca18.php)

elegible. La segunda es la beca especial, dirigida a jóvenes que forman parte de grupos vulnerables o excluidos, y que no logran acceder por mérito propio a una institución de educación superior elegible<sup>54</sup>. La tercera está dirigida a estudiantes que prestaron el servicio militar voluntario

Este programa estableció como propósito beneficiar a 5.000 jóvenes por año, con el fin de alcanzar la meta de 25.000 becarios a 2016<sup>55</sup>.

### 3. Beca Bicentenario (Chile)

La Beca Bicentenario<sup>56</sup> pertenece al Programa de Becas de Educación Superior del Ministerio de Educación de Chile, la cual está dirigida a estudiantes pertenecientes al 70% de la población de menores ingresos del país que estén cursando una carrera regular en alguna de las 25 Universidades que forman parte del Consejo de Rectores (CRUCH) que se encuentren acreditadas por la Comisión Nacional de Acreditación. De esta manera, para acceder a la beca se requiere estar matriculado en una de las IES pertenecientes al CRUCH, acreditar la situación socioeconómica en la misma institución y haber obtenido al menos 500 puntos promedio en la Prueba de Selección Universitaria-PSU (para las pruebas obligatorias de lenguaje y comunicación y matemáticas).

Esta beca financia el arancel de referencia anual de la carrera, que es un valor que establece anualmente el Ministerio de Educación para cada carrera e institución y es el monto máximo que el Estado financia ya sea a través de becas o de créditos<sup>57</sup>. Esta beca es completamente financiada por el gobierno chileno, que para el año 2016 le asignó un presupuesto de \$34.125 millones de pesos (equivalente a COP\$ 150.450 millones)<sup>58</sup>.

### 4. Fundación Posse (Estados Unidos)

La Fundación Posse<sup>59</sup>, fundada en 1989, es una institución privada sin ánimo de lucro que identifica estudiantes de educación media que desean ingresar a la educación superior, con potencial académico y de liderazgo, pero que no suelen ser seleccionados por los procesos de selección de las instituciones. Con el fin de reducir

---

<sup>54</sup> Beca 18 para: Educación Intercultural Bilingüe, Repared, VRAEM, Huallaga, Albergues y Comunidades Nativas Amazónicas.

<sup>55</sup> Távara, J. I. (2014). *Financiamiento público de la educación universitaria en el Perú: el caso del programa Beca 18*. Pontificia Universidad católica del Perú. Recuperado de <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/5679?show=full>

<sup>56</sup> Ver [http://portal.becasycreditos.cl/index2.php?id\\_contenido=29367&id\\_portal=74&id\\_seccion=4188](http://portal.becasycreditos.cl/index2.php?id_contenido=29367&id_portal=74&id_seccion=4188)

<sup>57</sup> Es importante tener presente que normalmente el “arancel de referencia” es menor que el “arancel real” de la carrera. En otras palabras, el monto máximo que puede solicitar un estudiante al Estado es menor de lo que efectivamente cuesta la carrera. La diferencia la debe financiar el estudiante.

<sup>58</sup> Dirección de presupuestos (2015). *Ley de presupuestos del sector público año 2016*. Gobierno de Chile.

<sup>59</sup> Ver <https://www.possefoundation.org/>

los casos de abandono de los estudios y promover un ámbito de excelencia personal y académica, el programa Posse organiza grupos de apoyo multicultural o “Posses”, en una especie de entrenamiento o pre-universitario que les permita a estos estudiantes ingresar a las universidades de alto nivel y graduarse de manera satisfactoria. Esto lo hace trabajando conjuntamente con las universidades, para lo cual ofrece becas de 100% a estudiantes por un periodo de cuatro años.

Este programa se sostiene a través de donaciones de personas y convenios con más de 50 universidades. Adicionalmente, la Fundación Posse tiene convenios con diferentes empresas que apoyan la educación de los estudiantes a través de prácticas profesionales, servicios de consejería, entre otros.

El ejercicio de Posse ha demostrado excelentes resultados tanto en el paso de educación secundaria a terciaria, como en la permanencia de los estudiantes, con una tasa de graduación de aproximadamente 90%. De esta manera, el programa permite ampliar la cobertura de universidades de primer nivel para estudiantes de distintos entornos, fortaleciendo las competencias no cognitivas. Hasta la fecha, más de US\$930 millones han sido otorgados en becas por las instituciones de educación superior asociadas, beneficiando a cerca de 6.980 estudiantes.