

Nuevas líneas de financiación de la Educación Superior

Autores

Laura Hernández

Ana Paola Cruz

Luisa Fernanda Torres

Juanita Bodmer

Juan Sebastián Contreras

Gerencia de Estrategia
2025

1. Resumen ejecutivo.

La educación superior es un pilar fundamental para el desarrollo económico, la innovación y la reducción de desigualdades. El reto de lograr acceso y calidad a la educación superior ha sido abordado por las sociedades a través de la complementariedad de mecanismos de financiación, lo que ha derivado en sistemas educativos que integran componentes del sector público y privado en la provisión, financiación y gestión de la educación (sistemas educativos mixtos). Colombia le ha apostado a un sistema mixto de educación superior para enfrentar un desafío central: ampliar el acceso y la permanencia de los jóvenes en un contexto de profundas desigualdades socioeconómicas y restricciones fiscales del Estado. Si bien, en el caso particular de Bogotá se han logrado avances, persisten las siguientes circunstancias:

- A pesar de una cobertura bruta de pregrado del 140,8 % en 2023 (impulsada en buena medida por la afluencia de estudiantes de otras regiones), el indicador de tránsito inmediato revela que solo el 52,2 % de los egresados de educación media en 2022 ingresaron a la educación superior en 2023. Este desfase entre cobertura bruta y tránsito efectivo refleja distorsiones demográficas y la existencia de barreras económicas y de oferta que impiden a casi la mitad de los jóvenes completar la siguiente etapa académica.
- Existe una fuerte correlación entre recursos familiares y probabilidad de matricularse. Los hogares ubicados en los deciles de ingreso de 1 a 3 presentan tasas de acceso de apenas 18,2 % a 27,3 %, mientras que los deciles 9 y 10 alcanzan 57,9 % y 69,0 % respectivamente, según datos de la Encuesta de Calidad de Vida 2024. Esta diferencia subraya una inequidad estructural: los jóvenes de menores ingresos no solo carecen de recursos financieros, sino que también compiten en desventaja por cupos limitados en instituciones públicas y acceden a la oferta privada solo mediante endeudamiento.
- En los deciles de ingresos bajos (1–3) solo el 8 % de los hogares logra obtener financiamiento, debido a la ausencia de codeudores y garantías. En el rango medio (deciles 4–9), las tasas de acceso oscilan entre 23 % y 56 %, siendo estos hogares quienes enfrentan la mayor necesidad de endeudarse, pero no son objeto de las becas públicas. En el decil 10 la participación en créditos se reduce al 13 % porque cuentan con recursos propios para financiar sus estudios. Es decir, existe un vacío de política para la clase media: no cuentan con becas focalizadas ni disponen de ahorros suficientes, por lo que quedan expuestos a las condiciones de un mercado crediticio en deterioro.
- El ICETEX, la entidad crediticia más relevante en el país, redujo en un 54,5 % el número de nuevos créditos para pregrado entre 2015-1 y 2024-1, mientras que los aportes de la Nación que le financian pasaron de representar el 56 % de su presupuesto en 2023 a solo el 13 % presupuestado para 2025. Lo anterior ha erosionado la capacidad de la institución para subsidiar tasas de interés y ampliar cobertura. En paralelo, el saldo en

mora nacional creció de 142.300 a 177.800 millones de pesos entre el segundo y el tercer trimestre de 2024, y en Bogotá la cartera vencida a más de 30 días se duplicó alcanzando 39.400 millones, lo que aumenta la aversión al riesgo de los originadores de crédito. La banca privada, que ofrece tasas entre 14,58 % y 28,60 %, perdió más del 30 % de sus desembolsos entre 2017 y 2022, evidenciando la retirada de financiadores claves y el encarecimiento de los préstamos en un contexto de incertidumbre.

- Adicionalmente, los productos que actualmente están en el mercado tienen problemas estructurales de diseño. Por un lado, generan altas cuotas de repago frente al ingreso percibido. Por ejemplo, el 32 % de los beneficiarios de ICETEX destina más del 90 % de sus ingresos al servicio de la deuda, y el 20 % de los graduados entre 23 y 31 años dedica el total de sus ingresos a pagar cuotas. Por otro lado, existen asimetrías de información frente a la rentabilidad futura de los programas educativos seleccionados por los estudiantes. El 22,7 % de las carreras universitarias y el 48,1 % de los técnicos y tecnológicos presentan Tasa Interna de Retorno negativa, lo que significa que los egresados no recuperan la inversión en términos de mayor ingreso. Ambas situaciones agravan la morosidad y perpetúan inequidades, demostrando que el modelo crediticio tradicional falla en corregir las verdaderas fallas de mercado de la financiación estudiantil.

Dadas estas dificultades, y con el propósito de cumplir con la misionalidad de “(...) *Gestionar y ejecutar estrategias de financiamiento público y/o privado, para promover el acceso, permanencia y articulación en educación post-media (...)*”, Atenea se ha propuesto estructurar nuevos mecanismos de financiación, diseñados para operar de forma sinérgica con los instrumentos existentes, cerrando brechas y gestionando riesgos. Los mecanismos son los siguientes:

- *Línea de créditos con condonación y Pago Contingente al Ingreso (PCI)*. Esta línea combina dos mecanismos clave para democratizar el acceso a la educación superior en poblaciones vulnerables. Los créditos condonables están diseñados para priorizar a quienes enfrentan barreras económicas de acceso a la educación superior. Complementariamente, el PCI elimina la presión financiera inmediata al posponer el repago hasta que el beneficiario alcance un umbral salarial mínimo, pagando un porcentaje proporcional a sus ingresos.
- *Línea de garantías crediticias*. Dirigida a hogares de clase media que no califican para subsidios estatales, pero carecen de colaterales tradicionales. Esta línea elimina barreras crediticias mediante garantías respaldadas por el Estado, fomentando la generación de nuevos créditos, con menores tasas.

La implementación de estos productos requiere un ecosistema colaborativo donde el Estado gestione fallas de mercado, las IES optimicen procesos de generación y el sector privado aporte capital y oportunidades laborales, un esquema donde prime también la pertinencia de

la educación. La transparencia en datos (morosidad, empleabilidad) y evaluaciones periódicas independientes serán clave para ajustar políticas y maximizar impacto. Con esta estrategia, Bogotá no solo reducirá brechas de acceso, sino que fortalecerá su capital humano, impulsando productividad y cohesión social en línea con el Plan Distrital de Desarrollo 2024-2027.

2. Introducción.

La educación superior es un pilar fundamental para el desarrollo económico y social de cualquier país¹. Sin embargo, su financiación enfrenta desafíos complejos: el mercado de la educación superior tiene externalidades positivas no compensadas, asimetrías de información, riesgos no asegurables, falta de pertinencia, y restricciones presupuestales de las familias y el Estado. Estos factores limitan el acceso equitativo a la educación, especialmente en contextos de desigualdad como el colombiano, donde la capacidad económica de los hogares determina en gran medida las oportunidades educativas de los jóvenes y donde la capacidad del Estado está limitada por las condiciones fiscales del país.

En Bogotá, a pesar de avances significativos en cobertura y tránsito inmediato (52.2% en 2023 según datos de SNIES), persisten brechas críticas: según la ECV (2024) el 30.8% de los jóvenes entre 17 y 21 años no accede a la educación superior por falta de recursos, y el 31.8% prioriza el trabajo inmediato. A esto se suman problemas estructurales en los mecanismos de financiación vigentes, como la reducción en la oferta de créditos del ICETEX y el aumento de la morosidad, lo que exige repensar las estrategias para garantizar sostenibilidad e inclusión.

Con el fin de responder a estas dificultades y al mandato del Plan Distrital de Desarrollo 2024–2027, la Agencia Atenea ha replanteado el Fondo FEST, ampliando su alcance y adaptando sus instrumentos para atender a una población estudiantil diversa y vulnerable. La propuesta central se enfoca en la creación de nuevos instrumentos para la financiación de la educación superior, siendo dos los principales: una línea que integra créditos condonables con pago contingente al ingreso (PCI) y una línea de garantías crediticias.

Para justificar la propuesta en mención, este documento está organizado en cuatro partes, además de esta introducción. En el capítulo 3 se presentan los fundamentos económicos y de política pública que justifican la intervención estatal. En el capítulo 4 se expone un diagnóstico detallado de los mecanismos actuales y sus limitaciones. En el capítulo 5 se describen los nuevos productos, junto con los criterios de selección por tasa interna de retorno y el esquema de evaluación de riesgos. Concluye proponiendo recomendaciones estratégicas para su implementación efectiva y un monitoreo continuo que garantice sostenibilidad e inclusión.

¹ Banco Mundial. (2018). *World Development Report 2018: Learning to realize education's promise*. Banco Mundial. <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2018>

3. Contexto.

Según el Banco Mundial (2018), la educación superior, como eje transformador de sociedades, no solo amplía oportunidades individuales, sino que genera externalidades positivas que impulsan el crecimiento económico, la innovación y la cohesión social. Sin embargo, su financiación enfrenta desafíos complejos derivados de las circunstancias sociales, de política pública y fiscales que enfrenta el país. Además, se enfrentan grandes brechas de acceso asociadas a vulnerabilidades estructurales, para las cuales a nivel nacional y a nivel distrital existe un consenso para efectuar acciones positivas que beneficien a aquellos grupos poblaciones afectados por estas vulnerabilidades, como mujeres, poblaciones étnicas, víctimas, discapacitados, entre otros. Este capítulo explica las razones teóricas detrás de las intervenciones estatales en materia de financiación de educación superior, y repasa la manera en la que en Colombia y en el mundo se ha enfrentado ese desafío de política pública en la práctica.

3.1 Algunas consideraciones sobre la teoría económica de la financiación de la educación superior

El papel del Estado en la garantía del derecho a la educación ha sido ampliamente abordado en la literatura de las ciencias sociales. Esta sección caracteriza el esquema mixto de educación superior y, a partir del análisis de las brechas en su funcionamiento de mercados en competencia hipotéticos, se examina algunos mecanismos de financiación, usando la teoría económica como herramienta de análisis. El objetivo es establecer algunos elementos conceptuales generales sobre la financiación de la educación superior, destacando el rol de los mecanismos de crédito respaldados por el Estado dentro del conjunto de alternativas disponibles.

La educación superior bajo el modelo de competencia perfecta

Como se detallará más adelante, un modelo mixto de educación superior implica la coexistencia de públicos y privados de oferta educativa, que se complementan entre sí y cuyos costos y fuentes de financiación varían según la institución y el sector al que pertenecen. Se puede empezar la caracterización teórica de este tipo de sistemas, partiendo de un mercado de competencia perfecta, es decir, de un sistema completamente privado.

De acuerdo con la teoría económica, en modelos de competencia perfecta, es decir modelos en donde no hay fallas de mercado como restricciones a la competencia, externalidades, presencia de bienes públicos e información asimétrica, la decisión de una persona de atender o no a la educación superior está basada en su valoración sobre los costos y beneficios de esa actividad. Un individuo racional asiste a la educación superior si los beneficios de esa decisión

superan los costos. Es decir, el acceso a una IES está sujeto a la capacidad de pago del estudiante (riqueza o ingresos en el presente e ingresos futuros).

En una economía competitiva como la descrita anteriormente, los costos y beneficios individuales de atender a la educación superior coinciden con los costos y beneficios sociales, pues se asume que la asignación que reciben los individuos (la IES y programa escogidos), es la asignación de equilibrio y es óptima socialmente². Esto también ocurre porque, en este mercado los precios reflejan tanto el valor individual, como el valor social real de los bienes y servicios, para aquellos agentes que pueden escoger acceder a educación superior³. En ese sentido, cuando un individuo racional, en un mercado competitivo, escoge la opción que le genera mayor beneficio, no solo se está beneficiando así mismo, sino que está generando el mayor beneficio social posible. Lo anterior es una forma de expresar el concepto de equilibrio de Pareto, que se entiende como una situación en la que nadie puede mejorar su situación, sin desmejorar la situación de alguien más⁴.

Ahora bien, para nivelar entre aquellos estudiantes que tiene los ingresos o la riqueza en el presente para acceder a la educación superior y quienes no cuentan con los ingresos para hacerlo, bajo este modelo es posible acceder a los créditos educativos. En la medida en la que el mercado es perfectamente competitivo, los mercados de crédito y seguros funcionan perfectamente. Como resultado, los costos y beneficios monetarios pueden trasladarse a otros periodos de tiempo, y los riesgos pueden asegurarse perfectamente. En este escenario ideal, se dan las condiciones para que el individuo asuma por su cuenta los costos de la educación superior, haciendo uso de los mercados de crédito y seguros que permiten tener certeza sobre la decisión.

Fallas de mercado en la educación superior

No obstante, el modelo de competencia perfecta es un ideal platónico en el sentido de que representa una construcción teórica que, aunque útil para el análisis económico, rara vez se

² Beneficios Individuales: Son los beneficios directos que recibe un agente económico al tomar una decisión o realizar una acción. Estos beneficios son privados y se reflejan en el bienestar, utilidad o ganancia material del individuo que actúa. Por ejemplo, mayor salario, oportunidades laborales y desarrollo personal para quien estudia.

Beneficios sociales: Son los resultados positivos que una decisión o acción individual genera para el conjunto de la sociedad. Por ejemplo, una fuerza laboral más calificada, mayor productividad económica, innovación y reducción de desigualdades.

³ Esto es consecuencia, entre otras cosas, de que en el modelo de competencia perfecta se asume información completa: todos los actores del sistema educativos y lo mercado conexos conocen con exactitud los costos y beneficios (tanto individuales, como sociales). En esa medida, cada actor puede poner fijar un precio en función de la información que tienen. Tanto empresas como universidades pueden, en este escenario hipotético, fijar salarios y matrículas que contemplan los beneficios y costos para la economía del proceso de formación.

⁴ Esta idea general es una manera de describir el Primer Teorema de Bienestar que, bajo condiciones ideales de competencia perfecta, ausencia de externalidades, mercados completos e información perfecta, el equilibrio que surge en un mercado competitivo es eficiente en el sentido de Pareto.

encuentra en la realidad de la manera en la que lo expresa la teoría. Su utilidad radica en que a medida en que se modifican algunos supuestos, es posible analizar el rol de las instituciones y sus instrumentos de intervención. La existencia de las fallas de mercado que serán descritas a continuación implica y justifica la política y acción estatal como mecanismo para mitigarlas.

Externalidades

Uno de los supuestos que se puede modificar a la teoría para ajustar el modelo de competencia perfecta al funcionamiento real del mercado, es que los costos y los beneficios individuales (o privados) coincidan con los sociales. Cuando esto no ocurre, el sistema de precios del mercado deja de reflejar las implicaciones sociales de las decisiones de formación. En la teoría económica a esto se le denomina una externalidad, que se refiere a un efecto indirecto que una actividad de consumo o producción genera sobre otras personas que no participan directamente en dicha actividad, y cuyo impacto no está incluido en el precio que se paga o recibe en el mercado⁵ Las externalidades pueden ser positivas, en caso de que el impacto de las decisiones individuales beneficie a otros, y negativas, en el caso de que el impacto de las decisiones individuales perjudique a otros.

La educación superior tiene externalidades positivas. Estas se manifiestan cuando la graduación de programas incrementa la productividad de todos los individuos en la sociedad (Lucas, 1988). Los graduados también pueden acelerar el crecimiento económico a través del aprendizaje práctico, la difusión tecnológica y la innovación (Arrow, 1962; Nelson y Phelps, 1966; Romer, 1993). También pueden existir externalidades de la educación para la sociedad no relacionadas con el mercado, como en los casos de, por ejemplo, la seguridad, la salud pública, el medio ambiente, competencias ciudadanas y la cohesión social.

En tanto que el mercado no refleja las externalidades positivas, la participación en educación superior únicamente a partir de decisiones privadas es muy baja desde el punto de vista social. A manera de ejemplo, consideremos que el beneficio privado de obtener un título universitario podría ser un aumento salarial de \$10 millones al año, pero el beneficio total para la sociedad, incluyendo mayor productividad y menor gasto en salud pública, sería de \$15 millones. Como el precio de mercado es el salario, para aquellos individuos que el costo supere los \$10 millones anuales la decisión sería desistir de ingresar a la educación superior. En ese sentido, el precio de mercado en presencia de externalidades genera una participación en educación superior menor a la que se daría en caso de que el precio de mercado incluyera los beneficios sociales.

Esta circunstancia justifica la intervención del Estado, que puede promover mayor acceso a la educación superior subsidiando el servicio. El subsidio, independientemente de si opera sobre la oferta o sobre la demanda, reduce el precio para el estudiante y aumenta el valor que

⁵ Krugman, P., & Wells, R. (2008). *Microeconomics* (2nd ed.). Worth Publishers.

recibe la universidad, al mismo tiempo que aumenta el número de estudiantes que acceden a la educación superior. En el global hay un aumento del bienestar social⁶.

Riesgos no asegurables, asimetrías de información, y errores de predicción

Ahora bien, en el mercado de educación superior existen otro tipo de fallas asociadas a riesgos, limitaciones y asimetrías de largo plazo por la incertidumbre de que las expectativas sobre los beneficios una vez graduado se materialicen, y la incertidumbre sobre los retornos del programa escogido, entre otros. Estas fallas también justifican la intervención del Estado. A continuación, detallamos algunas:

- *Riesgos no asegurables.* En la práctica no existe certeza sobre los beneficios de la educación superior. Existe el riesgo de que el estudiante no vea materializada su expectativa de ingreso una vez termine el programa, que no sea empleado o que cambien las condiciones tributarias del país⁷. Aunque también existe un riesgo a nivel individual asociado a los incentivos del estudiante a esforzarse menos dada la incertidumbre de no emplearse o no alcanzar el nivel de ingreso esperado, eventos no están del todo dentro del control del estudiante, tienen un componente colectivo que es difícil de gestionar en los mercados de seguros. Como el riesgo no es asegurable, el costo de la financiación aumenta en comparación con el escenario teórico en el que existe certeza sobre los beneficios de la educación. Un mayor costo de la financiación lleva a que menos estudiantes accedan a la educación superior.
- *Limitaciones en el mercado de crédito.* Que los beneficios futuros de la educación superior sean inciertos aumenta el riesgo de que el beneficiario no pague su crédito (riesgo de default). La manera en la que los estudiantes manejen ese riesgo puede generar incentivos para que los originadores de crédito limiten la oferta. Específicamente, puede ocurrir que los prestamistas tengan menos información que los estudiantes sobre el riesgo real de incumplimiento de estos últimos (asimetrías de información), lo que lleva a dos situaciones: selección adversa y riesgo moral.

La selección adversa ocurre cuando, debido a la falta de información completa, los prestamistas no pueden distinguir con precisión entre prestatarios de bajo riesgo (aquellos con alta probabilidad de pagar el préstamo) y prestatarios de alto riesgo (quienes tienen mayor probabilidad de incumplir). Como resultado, los prestamistas suben las tasas de interés para protegerse de los prestatarios de alto riesgo. Esto tiene el efecto de expulsar del mercado a los prestatarios de bajo riesgo, ya que no están

⁶ En los modelos de equilibrio parcial este aumento del bienestar corresponde un aumento del “excedente social”, entendido como la suma del “excedente del consumidor” (la diferencia entre lo que los consumidores están dispuestos a pagar y lo que realmente pagan) y el “excedente del productor” (la diferencia entre lo que los productores reciben por un bien y el costo de producirlo).

⁷ Un aumento de impuestos sobre la renta, por ejemplo, podría significar un ingreso disponible menor al proyectado.

dispuestos a pagar tasas de interés tan altas. Solo los prestatarios de alto riesgo están dispuestos a aceptar esos términos, porque tienen menos intención o capacidad de pagar el préstamo de todos modos.

El riesgo moral, por su parte, surge después de que se ha realizado el préstamo, cuando el prestatario puede cambiar su comportamiento debido a la falta de consecuencias inmediatas o porque el costo del incumplimiento recae en el prestamista. En este caso, los estudiantes, una vez que han recibido el préstamo, pueden disminuir su esfuerzo o compromiso en sus estudios o en su búsqueda de empleo, sabiendo que, si no pagan, el prestamista es quien sufre la pérdida. Nuevamente, los prestamistas reducen la disponibilidad de crédito y suben las tasas de interés con el propósito de protegerse frente a este fenómeno.

- *Errores de predicción.* El supuesto del individuo racional implica que las decisiones que se toman en el marco de la economía de mercado son las mejores, en la medida en la que se sopesan óptimamente los costos y los beneficios de la decisión, y se cuenta con información completa. No obstante, los estudiantes no siempre tienen la información suficiente, no siempre tienen sus preferencias bien formadas y no siempre tienen un modelo de elección racional para escoger entre las alternativas que se les plantea. De hecho, los estudiantes vulnerables pueden desconocer la oferta de educación superior, las diferencias entre múltiples universidades, Instituciones de Educación Superior, programas universitarios y fuentes y posibilidades de financiación, y, por tanto, desconocer los beneficios de largo plazo de cursar un programa de educación superior. En consecuencia, los estudiantes vulnerables pueden preferir no aplicar, y carecen de la motivación para hacerlo (Hoxby, 2015), de tal forma que se sobredimensionen los costos de la educación superior y se subestimen sus beneficios, lo que los lleva a desistir de su intención de estudiar.

Producto no homogéneo

Entendida como bien o servicio público, la educación superior no es estandarizable debido a que los programas educativos no son homogéneos, así como los métodos de enseñanza y los diferentes enfoques dados según el criterio tanto de las IES como de los docentes. En el caso de la educación superior, la acreditación y evaluación, permiten establecer mecanismos normativos para garantizar calidad, desarrollando criterios base de observación para el gobierno y de responsabilidad para las IES. Así mismo, permite contribuir a generar más información a los estudiantes a la hora de tomar la decisión de matricularse (Darling – Hammond, 2006; El-Khawas, 1998).

Respuesta a las Fallas de Mercado: el sistema mixto y los mecanismos de financiación

Hasta el momento hemos descrito un conjunto de situaciones que pueden ocurrir en los mercados alrededor de la educación superior. A partir de estas situaciones se pueden describir diferentes mecanismos de financiación. Las características de cada uno de esos mecanismos son fundamentales para evaluar cuál es ideal para abordar las particularidades de los contextos específicos de las sociedades. Esto no solo busca facilitar el acceso eficiente a la educación superior, sino también contribuir a alcanzar un equilibrio más cercano al óptimo social⁸. A continuación, describimos dichos mecanismos:

- *Financiación privada.* Como se mencionó previamente, existe una situación teórica en la que es eficiente (individual y socialmente) que los estudiantes (y sus familias) asuman la carga de la financiación de la educación superior. La financiación privada puede provenir directamente de los ahorros del individuo o a través del mercado de crédito. Este mecanismo está fundamentado en la idea de inversión en capital humano, donde los estudiantes asumen los costos de financiación con la expectativa de mayores ingresos futuros. La financiación privada es eficiente bajo el supuesto de información perfecta y retornos predecibles, pero genera exclusión en presencia de barreras crediticias o asimetrías de información que limitan el acceso de estudiantes con menos recursos, pues se enfrentan a menos opciones de ahorro individual, mayor riesgo ante los prestamistas, falta de información de programas de formación y sus beneficios, entre otras restricciones.
- *Subsidios.* Son transferencias públicas que reducen los costos de la educación superior para los estudiantes, ya sea mediante becas, financiamiento institucional o exenciones fiscales. Como se mencionó anteriormente, los subsidios corrigen las externalidades positivas de la educación, donde el beneficio social supera el privado, incentivando una demanda socialmente óptima. Al disminuir barreras económicas, se aumentan la accesibilidad y cobertura, especialmente para grupos vulnerables. No obstante, su diseño requiere equilibrio: subsidios mal focalizados pueden distorsionar incentivos (por ejemplo, matrículas infladas) o generar ineficiencias en la asignación de recursos (garantizar acceso a población de mayores ingresos en un contexto de restricción presupuestal). Teóricamente, se justifican bajo criterios de equidad y eficiencia dinámica, pero exigen mecanismos de evaluación para evitar el "free-riding" o la degradación de calidad de la educación⁹.

⁸ La provisión pública directa de educación superior también puede entenderse como un mecanismo para corregir fallas de mercado y ampliar el acceso. Si bien constituye una alternativa relevante, el presente documento se enfoca principalmente en otros mecanismos de financiación.

⁹ "free riding" se refiere a la situación en la que alguien se beneficia de un bien o servicio sin pagar por él o contribuir a su costo, aprovechándose del trabajo o esfuerzo de otros.

- *Créditos respaldados por el Estado.* En un contexto de restricción presupuestal del Estado, selección adversa y riesgo moral como el que se describió anteriormente, se justifica que el Estado respalde los créditos educativos. Esta intervención hace que el riesgo percibido por los prestamistas disminuya, lo que facilita el acceso a recursos financieros para los estudiantes. Lo anterior permite que más individuos, con las condiciones económicas para ello, inviertan en su capital humano. El diseño de estos mecanismos debe equilibrar objetivos contrapuestos: facilitar acceso sin desincentivar el esfuerzo académico o laboral, y asegurar sostenibilidad financiera sin perpetuar desigualdades.

El modelo económico anteriormente descrito a lo largo de este apartado llega a una conclusión: bajos ciertas condiciones el mercado privado permite asignación eficiente de recursos (garantiza un nivel óptimo de acceso a la educación superior), pero en presencia de fallas de mercado la asignación óptima no se garantiza, luego el rol de las instituciones estatales es fundamental para dicho propósito. Una política de financiación de la educación superior debe partir del reconocimiento de la realidad social y económica de los potenciales beneficiarios, así como de los incentivos y realidades presupuestales de los diferentes actores. En ese sentido, para maximizar el bienestar social se deben diseñar instituciones capaces de articular diferentes mecanismos de financiación, teniendo en cuenta la diversidad de la población y procurando un balance entre eficiencia, justicia distributiva y responsabilidad fiscal. El balance de esos elementos usualmente tiene como resultado la puesta en marcha de sistemas mixtos de educación superior que, como se verá en el apartado siguiente, es la regla en muchos sistemas educativos en todo el mundo.

3.2 Acerca de la financiación del acceso a la educación superior.

Sistemas públicos, privados y mixtos en términos de oferta

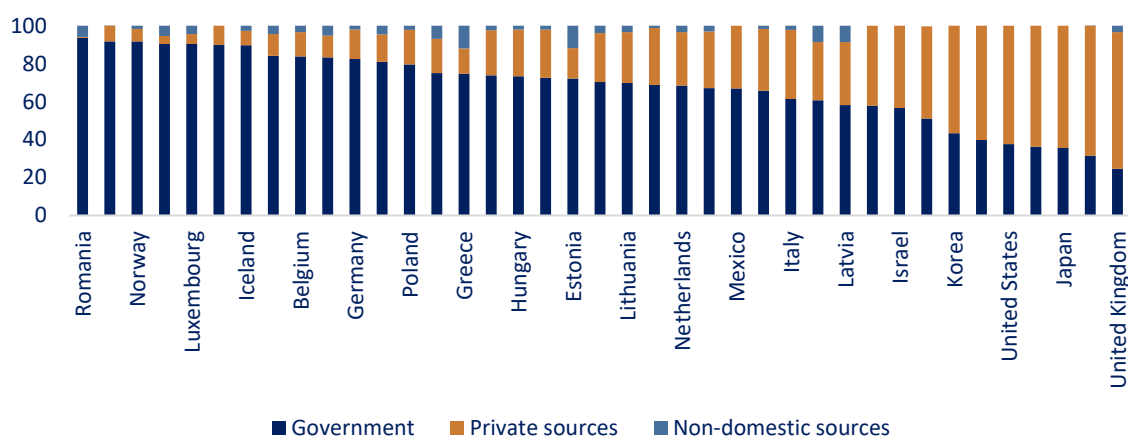
Alrededor del mundo existen diversos tipos de sistemas de educación terciaria, que se distinguen principalmente por la forma en que se prestan y financian los servicios educativos. Aunque no es común que un sistema esté compuesto exclusivamente por instituciones públicas o privadas, ni que su financiamiento provenga de una única fuente, en algunos países predomina un modelo sobre otro (Banco Mundial, 2000). Por ejemplo, en Noruega y Finlandia, el sistema es mayoritariamente público, ya que el Estado es el principal responsable de gestionar y financiar la educación, con recursos públicos que cubren hasta un 90% del gasto en educación terciaria (Gráfica 1).

Sin embargo, la mayoría de los países a nivel mundial cuentan con sistemas mixtos, donde tanto el Estado como el sector privado participan en el financiamiento y la oferta de educación (Hanni, 2019; Revista Edu, 2023). Es de resaltar que, en países como Reino Unido, Australia, China, e Irlanda, el gasto proveniente de los hogares incrementa luego de que estos reciben transferencias del gobierno como apoyos financieros a la educación o subsidios, que se

suman a la financiación directa de los gobiernos a las instituciones educativas, conformando esquemas complementarios entre recursos propios de los hogares y recursos públicos.

Ahora bien, sobre la distribución entre ambos sectores en Colombia, y como se observa en la Gráfica 1, a 2020, del total del gasto en educación terciaria¹⁰, 32% proviene de recursos públicos, y el 68% restante de recursos privados, estos últimos provenientes de los hogares. Así mismo, según datos reportados por el Sistema Nacional de Información de Educación Superior¹¹ en Colombia – SNIES y el Laboratorio de Economía de la Educación – LEE, Colombia cuenta con un total de 300 Instituciones de Educación Superior (IES), de las cuales 84 son del sector oficial y 216 del sector privado, lo que corresponde al 72% del total. A pesar de esta predominancia del sector privado en el número de instituciones, la distribución de la matrícula refleja un equilibrio relativo pues del total de 2.432.833 inscritos en pregrado en 2022, el 57% estaba matriculado en el sector oficial y 43% en el sector privado.

Gráfica 1. Distribución gasto educación terciaria por fuente, % (2020)



Fuente: Elaboración propia con base en Education at a Glance (2023)

Esta paradoja implica que, en Colombia el acceso a la educación terciaria depende en gran parte de la capacidad económica de los estudiantes y sus familias, lo que puede limitar las oportunidades para aquellos con menores recursos y generar desigualdades. De esta manera,

¹⁰ Desde Atenea hemos definido la educación terciaria en Colombia como la que incluye los niveles de formación de educación superior, Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ETDH), y el Subsistema de Formación para el Trabajo (SFT). Sin embargo, es importante mencionar que la OCDE sigue las convenciones internacionales estándar al utilizar el término educación terciaria para referirse a todos los programas de los niveles CINE 5B, 5A y 6, independientemente de las instituciones en las que se ofrecen. Estos niveles hacen referencia a la educación terciaria de ciclo corto y aquellos diseñados para ofrecer a los participantes el conocimiento académico o profesional intermedio y las competencias que les permitan obtener una primera titulación o cualificación equivalente.

¹¹ En Colombia la educación superior se compone de programas de pregrado (técnicos profesionales, tecnológicos y universitarios) y posgrado (especializaciones, maestrías y doctorados).

y como lo mencionamos en el apartado anterior, el mercado de créditos educativos es una alternativa para financiar la educación de los estudiantes que no cuentan con la solvencia en el corto plazo. Sin embargo, dicho mercado se enfrenta a dificultades, también mencionadas en el apartado anterior: limitaciones en el mercado generan tasas de interés sobredimensionadas, que aumentan los costos del mecanismo, al mismo tiempo de que no certeza sobre los ingresos futuros para mejorar la calidad de vida y atender a la obligación crediticia.

También mostramos conceptualmente que otra alternativa es fortalecer la financiación pública, pero el Estado se enfrenta constantemente a restricciones presupuestales que limitan su alcance. Una expansión significativa de la educación superior pública requiere de amplios esfuerzos fiscales tanto de inversión en infraestructura, como de funcionamiento para el pago de nómina, lo que lleva a que esos esfuerzos sean graduales y paulatinos. Lo anterior lleva a que, en la práctica, las IES públicas no cuentan con la capacidad instalada de proveer tantos cupos como son necesarios para la cantidad de estudiantes que no accede a educación superior.

Dado lo anterior, la tasa de tránsito muestra que la absorción de las IES públicas es más baja que la de privadas, mientras las universidades privadas recibieron 60,3% de los estudiantes que ingresaron a programas de educación superior en al finalizar su educación media, apenas un 39,7% de estudiantes es admitido en las públicas. Este fenómeno se explica tanto por las dificultades para ampliar la capacidad de las IES públicas, como por las divergencias en la formación media de los estudiantes, donde algunos están mejor preparados y logran ser admitidos en IES públicas, y en otros persisten las dificultades de acceso y se enfrentan a el dilema de cómo financiar su educación superior.

Esquemas de financiación en sistemas mixtos

La naturaleza de los sistemas mixtos ha propiciado el desarrollo de diversos esquemas y herramientas de financiación donde están involucrados actores como los gobiernos y entidades coordinadoras de la educación superior, las Instituciones de Crédito Educativo (ICE) y las IES tanto públicas como privadas¹². En este tipo de sistema, el Estado dispone de dos enfoques principales de política pública: financiar la oferta, mediante transferencias directas de fondos públicos a las IES, o financiar la demanda, a través de apoyos directos a los estudiantes, como créditos y becas (Arias, Elacqua y González-Velosa, 2017).

A continuación, se presentan algunos de los mecanismos de financiamiento utilizados en América Latina y el Caribe:

¹² En los sistemas mixtos, las IES privadas participan como un actor adicional en la estructura del sistema.

- *Financiamiento directo a las IES - Políticas de gratuidad:* son políticas gubernamentales que eximen a los estudiantes del pago de la matrícula. En Latinoamérica, varios países han adoptado modelos de gratuidad en su mayoría en IES públicas, a partir de la ampliación de la oferta y la demanda educativa. Aunque, estas medidas representan una inversión significativa para los gobiernos, tienen un impacto positivo en la equidad educativa en cuanto a que promueven inversión en infraestructura, financiación de proyectos de investigación y desarrollo, planes de fomento y gastos recurrentes de funcionamiento (García de Fanelli, 2019).

Por ejemplo, Ecuador estableció la gratuidad en la educación superior pública en 2008, mientras que Colombia implementó una política de gratuidad a partir de 2021¹³. México, por su parte, inició en 2022 una transición gradual hacia la gratuidad de los servicios educativos. Estas iniciativas se suman a las ya existentes en Argentina, Uruguay, Venezuela y Brasil (CEPAL, 2022).

- *Becas estudiantiles y subsidios monetarios:* respecto al financiamiento de becas para el acceso a la educación superior se evidencia en la región una asignación presupuestaria variable entre los países. Según datos del BID (2019), la mayoría de los países destinan menos del 20% de su presupuesto público en educación superior a becas, con excepciones notables como Chile, donde este porcentaje alcanza el 61%. En contraste, países como México y Perú asignan menos del 10%, mientras que en Colombia el 27%¹⁴ del presupuesto para educación superior se dirige a este tipo de apoyo, situándose por encima del promedio regional.

Además del financiamiento por parte del estado, según el BID (2019), muchas universidades han desarrollado programas de becas que cubren total o parcialmente los costos de matrícula, las cuales tanto en IES públicas como privadas de México, Brasil y Colombia representan una proporción importante de la matrícula.

- *Créditos educativos:* funcionan como un mecanismo de mercado y permiten a los estudiantes financiar su formación a través de recursos de entidades financieras o gubernamentales, bajo condiciones de pago establecidas. Este mecanismo se basa en la idea de que la educación es una inversión que genera retornos en el futuro a nivel individual y social. Sin embargo, su acceso y sostenibilidad dependen de factores como tasas de interés, plazos de pago y la capacidad de quienes se benefician de estos para asumir la deuda, lo que puede influir en la inclusión educativa.

¹³ En el caso de Colombia, antes de la implementación de la política de gratuidad en 2021, el acceso a la educación superior pública se basaba en un esquema de cobro diferencial, en el que los valores de matrícula a pagar por los estudiantes dependían de su nivel de ingreso.

¹⁴ Según datos del BID (2019).

Estos operan bajo dinámicas de oferta y demanda, donde los estudiantes adquieren un servicio, que en este caso es la educación mediante financiamiento reembolsable. Las entidades que otorgan los créditos evalúan el riesgo crediticio, por lo cual su acceso está condicionado a factores económicos.

Los esquemas de crédito habituales incluyen créditos convencionales y créditos de pago contingente al ingreso (PCI). En el primer caso, las condiciones de la deuda, incluido el monto total y la tasa de interés, se establecen desde el inicio, determinando así una cuota mensual fija a lo largo del periodo de pago. Por otro lado, los créditos PCI requieren el reembolso solo cuando el beneficiario ha finalizado su programa y alcanzado un nivel de ingresos determinado, fijando el pago como un porcentaje de sus ingresos durante un tiempo establecido. En América Latina y el Caribe, la mayoría de los países utilizan esquemas de créditos convencionales, no obstante, Chile y Colombia son los únicos que han registrado avances en la implementación del modelo PCI. Chile lo ha adoptado de manera gradual, mientras que Colombia incluyó un programa piloto en 2023, liderado por el ICETEX (Banco Mundial, 2023).

Los instrumentos de financiamiento de la educación superior, tanto aquellos dirigidos a la oferta como a la demanda, pueden ser sostenidos mediante recursos públicos o privados. De la misma manera, el diseño e implementación de nuevos mecanismos pueden ser impulsados por el gobierno, las instituciones de crédito educativo o las propias instituciones de educación superior.

Esta diversificación de fuentes y esquemas de financiamiento permite ampliar el acceso a educación superior, contribuye a mejorar la equidad y fortalecer la sostenibilidad del sistema en contextos de alta demanda y donde el presupuesto es limitado, como es el caso de Colombia. En este sentido, la existencia de un sistema mixto de educación resulta fundamental para integrar el rol del sector público y privado en la generación de oportunidades educativas.

Esfuerzos de política públicas previos y mandato actual del Plan Distrital de Desarrollo.

Colombia ha desarrollado diferentes políticas y estrategias para aumentar el acceso y fortalecer la sostenibilidad de la educación superior, en el marco del sistema mixto que ha puesto en marcha. A continuación, se presentan las principales acciones implementadas primero a nivel nacional y luego a nivel distrital, así como sus respectivos resultados.

Medidas nacionales

- *Política de Gratuidad en la Educación Superior:* inicialmente establecida en el Decreto 1667 de 2021 y actualizada mediante la Ley 2307 de 2023, esta medida consiste en el

pago de la matrícula de jóvenes en situación de vulnerabilidad, que estén inscritos en programas de pregrado¹⁵ en cualquiera de las 67 IES públicas adscritas o con vinculación presupuestal al sector educación.

Para ser beneficiario de esta política, los estudiantes no pueden tener un título profesional universitario y deben demostrar la pertenencia a alguno de los siguientes grupos: estratos socioeconómicos 1,2,3 o sin estrato, población indígena o Rrom, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, población víctima del conflicto, población con discapacidad, comunidades campesinas, población privada de la libertad y grupos A, B o C del Sisbén IV, en cualquiera de sus subgrupos.

Los recursos de financiación para la implementación de esta estrategia están a cargo del Presupuesto General de la Nación. Sin embargo, los municipios, distritos y gobernaciones pueden transferir fondos o cofinanciar esta política pública, de acuerdo con sus disposiciones y capacidades presupuestarias. En este contexto, durante 2022 se destinaron 1,5 billones de pesos a su financiación, mientras que en el período 2023- 2024 la inversión alcanzó los 4 billones de pesos (MEN, 2024).

Dicha inversión benefició a 750.000 estudiantes en 2022, y más de 800 mil estudiantes entre 2023- 2024, alcanzando una cobertura del 95 % del total de matriculados en programas de pregrado en las IES incluidas en la medida (MEN, 2024). Esto significa que la mayoría de los estudiantes inscritos en estas instituciones accedieron a la exención del pago de matrícula a través de la Política de Gratuidad, lo que contribuyó a reducir las barreras económicas para acceder a educación superior en IES públicas.

- *Ser Pilo Paga (SPP)*: este programa otorgaba créditos 100% condonables que cubrían la totalidad de la matrícula durante toda la duración del programa universitario seleccionado por el beneficiario, así como un subsidio de sostenimiento que se determinaba de acuerdo con la ciudad o municipio de origen de su núcleo familiar respecto a la ciudad o municipio al cual debía desplazarse para cursar sus estudios. Estos créditos se encontraban condicionados a la culminación total del programa académico en un término no mayor a dos (2) años después de que finalizará el número de desembolsos adjudicados.

De esta manera, brindaba una alternativa de financiación para el acceso a educación superior para aquellos jóvenes con menores condiciones socioeconómicas y que sobresalieran por su excelencia académica. Ser Pilo Paga benefició a cerca de 40.000

¹⁵ Formación técnica profesional, tecnológica y profesional universitaria.

<https://www.mineducacion.gov.co/portal/Educacion-superior/Sistema-de-Educacion-Superior/231238:Niveles-de-la-Educacion-Superior>

jóvenes del país a lo largo de sus cuatro convocatorias, realizadas entre 2014 y 2017 (Cifuentes & Buitrago, 2020). Además, según la evaluación de mediano plazo de las dos primeras convocatorias del programa realizada por el Departamento Nacional de Planeación – DNP (2023), los beneficiarios tuvieron un aumento del 12,4% en la probabilidad de acceder a la universidad y del 241% de hacerlo en una universidad de alta calidad. Adicionalmente, SPP fue un programa rentable para el país en donde cada dólar invertido generó 4.8 dólares de retorno.

- *Generación E:* fue un programa desarrollado entre 2018 y 2021, compuesto por tres líneas principales. La primera era el componente de Equipo, que gestionó recursos adicionales de funcionamiento e inversión para que en conjunto con las IES públicas fueran destinados al mejoramiento de la calidad del sector. A través, de la financiación de proyectos para el bienestar y permanencia de los estudiantes, cualificación docente, investigación, proyectos de regionalización y adecuación de la oferta, e infraestructura física, tecnológica y dotación.

El segundo era el de Equidad, a través del cual el Estado cubría hasta el 100% del valor de la matrícula en una IES pública y otorgaba un apoyo económico para la sostenibilidad de jóvenes que tuviesen un puntaje Sisbén menor a 32 puntos que tuviesen entre 14 y 28 años, no fueran beneficiarios de otros subsidios y estuvieran matriculados en primer curso de un programa de educación técnico profesional, tecnólogo o universitario. Este apoyo era financiado por el Departamento de Prosperidad Social (DPS) a través del programa Jóvenes en Acción y apoyado con recursos del Ministerio de Educación.

El tercer componente era el de Excelencia, que reconoció a los bachilleres de escasos recursos, con un desempeño académico destacado medido a través de las Pruebas Saber 11, facilitando la financiación de la educación superior de aquellos que fuesen admitidos en una institución pública o privada con acreditación de alta calidad o al menos con el 25% de sus programas acreditados. A diferencia de la línea de Equidad, este componente combinaba criterios de vulnerabilidad socioeconómica con mérito académico, teniendo en cuenta tanto el puntaje del SISBÉN como los resultados de las Pruebas Saber 11 para la asignación de los beneficios.

A través de la implementación de estas tres líneas estratégicas, el programa Generación E logró impactar positivamente a más de 240.000 personas en todo el país, de acuerdo con datos del Departamento Nacional de Planeación (DNP)(2022).

- *Créditos Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX:* son ayudas financieras de carácter reembolsable dirigidos a estudiantes con

mérito académico que no cuentan con los recursos económicos suficientes para acceder o continuar su educación superior. Estos créditos cuentan con tasas de interés competitivas y se estructuran en diferentes líneas de financiamiento. Mediante sus diferentes líneas de crédito, el ICETEX ha financiado el acceso a educación superior de aproximadamente cinco millones de colombianos desde su creación (ICETEX, 2024).

Estas incluyen créditos a mediano y corto plazo, que varían en la proporción del crédito que el estudiante debe cubrir mientras estudia¹⁶. En la línea de mediano plazo, se ofrecen dos modalidades: una en la que el estudiante paga el 30% del crédito mientras estudia y el 70% al finalizar la carrera, y otra en la que se paga el 60% durante la formación y el 40% posterior a esta. En la línea de corto plazo, el estudiante debe asumir el pago del 100% del crédito durante su proceso de formación. Estos créditos permiten financiar la totalidad del programa y ofrecen plazos de amortización según la línea elegida.

Además, ICETEX cuenta con una oferta especial de financiación que incluye créditos condonables o con tasas de interés subsidiadas por el Gobierno Nacional, dirigida a personas con pertenencia étnica, víctimas del conflicto armado, reintegrados, personas con discapacidad, entre otros grupos poblacionales.

Medidas distritales

- *Fondo Educación Superior para Todos – Fest.* El Acuerdo Distrital 37 de 1999, creó el Fondo FEST, sin personería jurídica, que dependía de la Secretaría de Educación Distrital y era administrado por ICETEX. Su objetivo era facilitar y promover el acceso, permanencia, equidad y universalidad a la educación superior de los bachilleres en la ciudad.

Impulsado por la Secretaría Distrital de Educación (SED) se encuentra dirigido a los egresados del sistema educativo de Bogotá y financia un programa de pregrado en modalidad, presencial, virtual o a distancia. Esta financiación se otorga por una única vez, cubre el número de semestres definido para el programa en el SNIES y se materializa a través de un crédito condonable entre el 70% y el 100% según el cumplimiento de los requisitos.

Los montos otorgados por este varían según las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios: hasta 8 SMMLV para matrícula y 1 SMMLV para sostenimiento (textos, materiales de estudio y transporte) para personas con puntaje SISBEN menor o igual a

¹⁶ Estos créditos hacen parte de las líneas *Tú Eliges*.

60 o de estratos 1, 2 y 3 sin SISBEN; y hasta 7 SMMLV para matrícula para personas de estratos 4, 5 y 6 sin SISBEN. Hasta el momento este fondo ha beneficiado a más de 4.400 personas en Bogotá (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2023).

Desde su creación el Fondo tuvo dos modificaciones. La primera, realizada mediante el Acuerdo Distrital 273 de 2007, estableció requisitos específicos relacionados con el desempeño académico y la realización de determinadas actividades para exonerar parcialmente la deuda de los beneficiarios. La segunda modificación se hizo a través del Acuerdo Distrital 670 de 2017, aumentó el presupuesto destinado al Fondo, mediante la fijación de una base mínima anual, así como la destinación de los aportes voluntarios que realicen personas declarantes del impuesto de Industria, Comercio, Avisos y Tableros, entre otros ajustes.

- *Otros fondos distritales:* Los fondos distritales son mecanismos de financiamiento educativo que buscan promover el acceso, la permanencia y la graduación en la educación posmedia de poblaciones con mayores brechas de acceso y en condiciones de vulnerabilidad en Bogotá. A través de créditos educativos hasta 100 % condonables y apoyos de sostenimiento, estos fondos permiten que los jóvenes de la ciudad accedan programas técnicos, tecnológicos o universitarios en diversas instituciones de educación superior.

Entre los fondos se encuentran el *Fondo Alianza Bogotá Ciudad Educadora “Suma a tu Región”*, el *Fondo Atenea Técnica y Tecnológica*, el *Fondo de Reparación para población víctima del conflicto armado*, el Fondo Ciudad Bolívar y el Fondo para Universidades Públicas. Todos ellos se constituyen como herramientas clave para reducir la desigualdad educativa y ampliar las oportunidades de formación superior en el Distrito Capital¹⁷.

- *Jóvenes a la E:* anteriormente conocido como Jóvenes a la U, este programa tiene como objetivo aumentar el acceso y la permanencia en la educación posmedia de jóvenes en condición de vulnerabilidad y con destacado desempeño académico, de Bogotá. Los beneficios del programa son el pago del 100% del valor de la matrícula del programa académico seleccionado y apoyos económicos equivalentes a un Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (1 SMMLV), el cual es otorgado una vez por periodo académico, de acuerdo con el SNIES para el cual hayan sido seleccionados las y los beneficiarios. Esta financiación no genera endeudamiento alguno.

Este programa aplica un mecanismo de elegibilidad que integra 4 dimensiones: i) mérito académico, medido por el percentil obtenido en las pruebas Saber 11 (hasta 40 puntos sobre 100); ii) vulnerabilidad económica medida a través del SISBEN (hasta 40

¹⁷ Ver Anexo X: Descripción de fondos distritales.

puntos sobre 100); iii) vulnerabilidad estructural entendida como aquellas características individuales, sociales o históricas que sitúan a un individuo en condiciones de vulnerabilidad (hasta 15 puntos sobre 100); y iv) promoción de trayectorias educativas medida a través de la participación del individuo en programas distritales (hasta 5 puntos sobre 100).

Este programa ha beneficiado a más de 43.000¹⁸ jóvenes en Bogotá y de acuerdo con una evaluación de impacto de corto plazo realizada por la Universidad de los Andes (2023) ha incrementado en un 80% la probabilidad de acceso a la educación superior para la población vulnerable. Asimismo, ha aumentado en 11,7 p.p la probabilidad de que los beneficiarios se matriculen en programas acreditados y en 24,6 p.p la probabilidad de que estén matriculados en una IES con acreditación de alta calidad o programa acreditado. Además, ha elevado sustancialmente las oportunidades de acceso para diversos grupos poblacionales, incluyendo mujeres, jóvenes de grupos étnicos, madres, personas de distintos niveles del Sisbén y egresados de colegios públicos y privados.

4. Diagnóstico:

El capítulo anterior estableció un marco teórico y práctico para entender los desafíos de la financiación de la educación superior, desde las fallas de mercado, hasta las políticas públicas implementadas en Colombia y Bogotá. Con esta base conceptual, el presente capítulo profundiza en un diagnóstico integral de las barreras que hoy limitan el acceso a la educación superior en Bogotá. En esta sección se analizará cómo, a pesar de los avances en matrícula, persisten brechas socioeconómicas y de oportunidad para los jóvenes. Los canales de financiación tradicionales se han estrechado, con crecientes riesgos de impago y presiones fiscales que amenazan su viabilidad. Este análisis es la base de las nuevas propuestas para la financiación a la educación superior que abordan los capítulos posteriores.

4.1 Acceso

Panorama general de acceso

Como se describió previamente, en esquemas mixtos la coexistencia de instituciones de carácter público y privado fomenta la mejora en la calidad educativa, impulsando la competitividad y la innovación. Por un lado, la presencia del sector público contribuye a la equidad en el acceso, así como al establecimiento y seguimiento de estándares de calidad en todo el sistema educativo, mientras que las instituciones privadas pueden desarrollar programas con mayor margen de ajuste y que respondan de manera más rápida a las necesidades del sector productivo (Carranza, Ferreyra, & Gazmuri, 2022).

¹⁸ Fecha de corte de la información: febrero de 2025

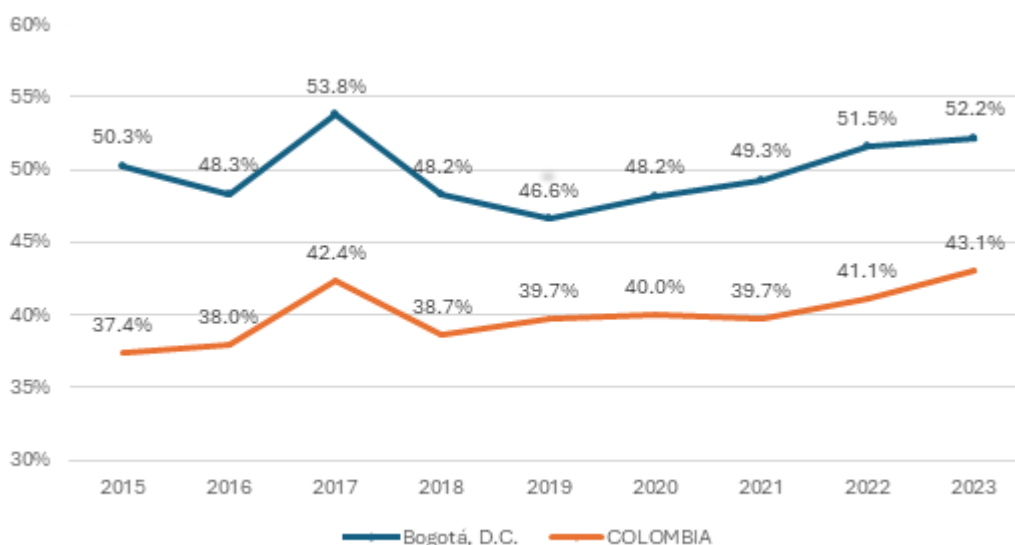
Bogotá tiene altas tasas de cobertura en educación superior lo que significa que la relación entre los alumnos matriculados en el nivel de pregrado (técnico profesional, tecnológico y universitario) respecto a la población proyectada entre 17 y 21 años es alta y ha alcanzado el 140.8% en el año 2023 según datos del SNIES.

Si bien esto quiere decir que hay más estudiantes matriculados en pregrado que los proyectados en esas edades, esto se debe principalmente a que Bogotá es una de las ciudades con mayor recepción de estudiantes provenientes de otras regiones. En 2019, se recibieron 55.998 estudiantes, lo que representa el 56.79% del total de migrantes a nivel nacional. Le siguen Medellín, con 5,958 estudiantes (6.04% de migrantes a nivel nacional); Barranquilla, con 3,078 estudiantes (3.28% de migrantes a nivel nacional); y Bucaramanga, con 3,105 estudiantes (3.15% del total de migrantes a nivel nacional) (LEE, 2021).

Tasa de tránsito inmediato a educación superior

Dado que la cobertura como indicador no es un indicador que refleje de manera acertada la situación de los jóvenes a la ciudad, desde 2015 se ha desarrollado el indicador de tránsito inmediato a educación superior el cual mide la proporción de estudiantes que ingresan a la educación superior en el año inmediatamente siguiente a su graduación del colegio. Este indicador refleja por lo tanto la proporción de estudiantes que cuentan con trayectorias de formación continuas, lo cual según el Banco Interamericano de Desarrollo (2023), reduce la probabilidad de desertar y de tener pérdidas significativas de aprendizaje. A continuación, se muestran las tasas de tránsito inmediato a educación superior en el país y en Bogotá.

Gráfica 2. Tasa de tránsito inmediato a la educación superior (2015-2023)

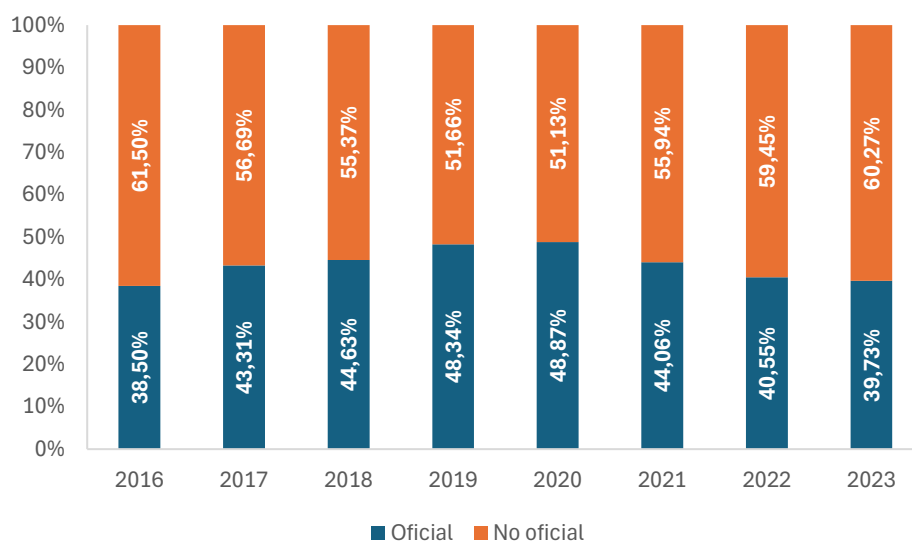


Fuente: MEN-SNIES-SIMAT

La gráfica anterior muestra que la situación de Bogotá es superior a la del país, ya que la tasa de tránsito¹⁹ es superior en 9,1 puntos porcentuales²⁰. No obstante, lo anterior, esta cifra también muestra que casi 35.000 de los jóvenes que se gradúan de la educación media, no transitan de manera inmediata a la educación superior.

Cuando se analiza la tasa de tránsito inmediato a educación superior según el tipo de establecimiento de destino, se observa una tendencia en la que los estudiantes ingresan en mayor proporción a instituciones privadas. Esta situación podría explicarse por las dificultades asociadas a la creación de nuevos cupos en las IES públicas, debido a los altos costos que eso implica y a la complejidad de ampliar la oferta en el corto plazo. Esta hipótesis se ve respaldada por los datos del SNIES, que indican que en 2023 el porcentaje de admitidos respecto al total de inscritos en programas de pregrado en Bogotá en instituciones del sector oficial fue del 58% (Gráfica 4).

Gráfica 3. Tránsito inmediato por tipo de establecimiento destino

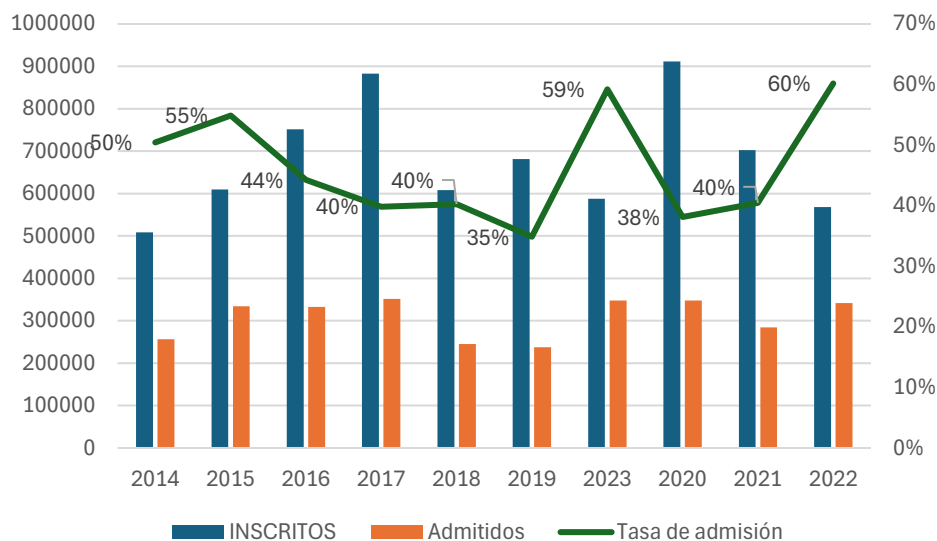


Fuente: SNIES

¹⁹ En Atenea se ha trabajado en una medida de tránsito que contempla a la educación terciaria de manera integral. La tasa de tránsito aumenta de 52.2% a 63.6% cuando se emplea la medida de educación terciaria, que incluye la Educación y Formación para el Trabajo (EDTH). En ese sentido, si bien en este apartado se menciona a la población que no transita a la educación superior, es fundamental reconocer que algunos de ello optan por el ETDH para avanzar en su proyecto de vida.

²⁰ La tasa de tránsito en Bogotá es baja si se compara con otros países. Para el año 2020 la tasa de tránsito inmediato de Colombia que fue del 40% se encontraba en el cuarto lugar de las tasas más bajas dentro de un grupo de 15 países de la OCDE más Islandia. La tasa de tránsito inmediato más alta la tenía Bélgica con el 90,4% y la más baja Suecia con el 30,6%, Chile se encontraba en el noveno lugar con una tasa de 51,9% (OCDE, 2023).

Gráfica 4. Inscritos vs Admitidos en el sector oficial



Fuente: SNIES

4.2 Brechas en el acceso a la educación superior en Bogotá

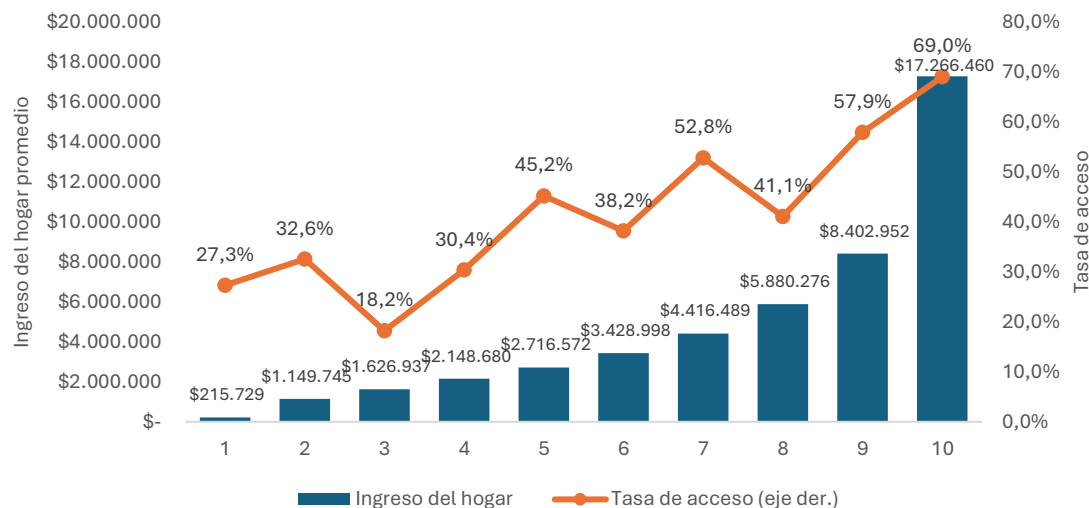
Como se mostró anteriormente, en la ciudad el 47,8% de los estudiantes que se graduaron de educación media en el año 2022, no accedieron de manera inmediata a la educación superior en 2023²¹. Esta sección pretende comprender de manera más amplia las dinámicas detrás de la población que efectivamente no accede de manera inmediata.

En Bogotá se observa que la falta de acceso a la educación superior no se comporta de manera uniforme a lo largo de los hogares de la ciudad y que el nivel de ingresos es la variable más determinante para explicar diferencias en tasas de acceso. Se observa que existe una relación creciente entre el ingreso percibido por los hogares en Bogotá y la tasa de acceso a educación superior²². Esto evidencia un patrón de inequidad en el que las oportunidades educativas están condicionadas por la capacidad económica de las familias (ver Gráfica 5).

²¹ Como se mencionó anteriormente, es importante recordar que un grupo de los que no acceden a la educación superior opta por la obtención de certificaciones en ETDH.

²² La tasa de acceso a la educación superior se define como el porcentaje de personas de 17 a 21 años que están matriculados en formación técnica, tecnológica o universitaria respecto al total de la población en ese mismo rango de edad.

Gráfica 5. Ingreso del hogar promedio (pesos, 2024 izq.) & Acceso a educación superior por decil de ingreso (% , 2024 der.)



Fuente: ECV 2024, cálculos propios

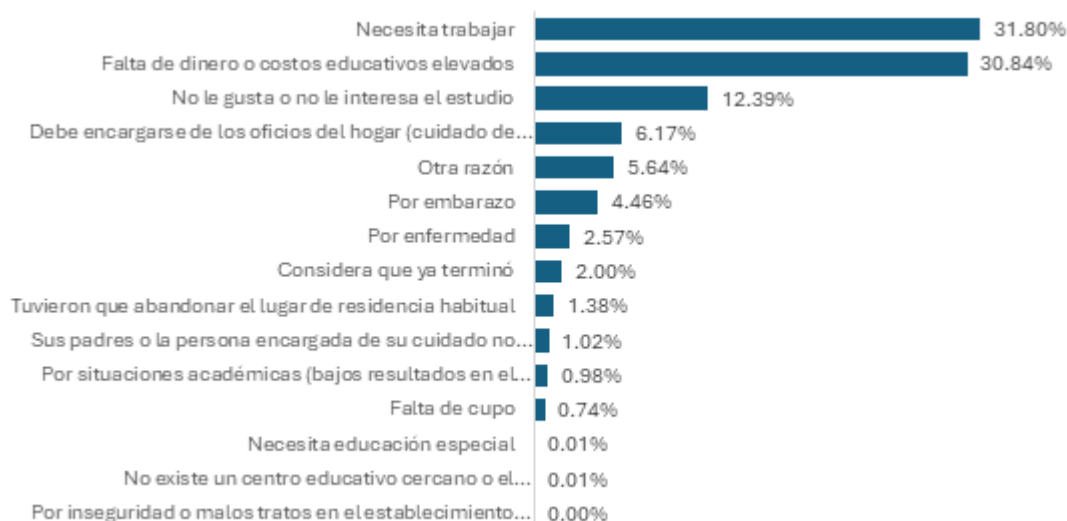
Esta tendencia alcanza su punto máximo en los hogares de mayores ingresos: los deciles 9 y 10, los cuales registran tasas de acceso del 57.9% y 69.0%, respectivamente. En contraste, los deciles más bajos (1 al 3) presentan tasas considerablemente más bajas, que oscilan entre el 18,2% y el 27,3%. Ahora bien, en los deciles intermedios (4 al 8), las tasas de acceso varían entre el 30,4% y el 41,1%, lo que sugiere una mejora progresiva, aunque insuficiente frente a los deciles más altos.

Causas detrás de las brechas en acceso a la educación superior

a) Falta de recursos o necesidad de trabajar

En línea con lo mostrado en la gráfica anterior, las dificultades económicas representan un obstáculo significativo para financiar una carrera universitaria, técnica o tecnológica, sumado al alto costo de oportunidad asociado a la necesidad de incorporarse tempranamente al mercado laboral. De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 2024, la principal razón por la cual las personas entre 17 y 21 años no acceden a la educación superior es la necesidad de trabajar, afectando al 31,80% de los jóvenes. La segunda razón más frecuente es la falta de recursos económicos o los altos costos educativos, que representa el 30,84%. Otros motivos incluyen la falta de interés por el estudio (12,39%), la responsabilidad de realizar labores del hogar (6,17%) y otras razones diversas (5,64%) (Gráfica 6). Es decir que para más del 62% de jóvenes, los costos directos y de oportunidad de la educación superior son la barrera principal para no acceder.

Gráfico 6. Razones por las que no estudia Bogotá (17-21 años)



Fuente: ECV 2024, cálculos propios

b) Dificultades para acceder a la educación pública

La falta de ingresos no sería una barrera tan significativa si los jóvenes pudieran acceder a la educación pública. En esta línea se destaca que, del total de personas inscritas en IES privadas, el 59% logra ser admitido, mientras que en las IES oficiales esta cifra desciende al 39% (LEE, 2023). Esto quiere decir que la baja capacidad de cupos del sector oficial en comparación con la demanda existente lleva a que varios jóvenes queden excluidos de la educación superior.

Esta baja capacidad de absorción de las instituciones oficiales se agudiza si se tiene en cuenta que los estudiantes de bajos recursos compiten por cupos con estudiantes de ingresos más altos, que tienen una mayor probabilidad de haber obtenido mejores puntajes en Saber 11 y, por lo tanto, tienen mayores probabilidades de acceder a la educación superior. Como se observa en la Gráfica 7, estudiantes con altos resultados en la prueba Saber 11 optan por universidades de alta calidad tanto públicas como privadas, de tal forma que aún si se aumentaran en alta proporción los cupos en universidades públicas de alta calidad, esto no garantiza mayor absorción del sector público.

Gráfica 7. Tipo de IES elegido con mayor frecuencia por deciles de ingreso

Rango de ingreso	Quintil de habilidad (medido por Pruebas SABER 11)				
	1	2	3	4	5
5+ SM	IES privadas de alta calidad	IES privadas de alta calidad	IES privadas de alta calidad	IES privadas de alta calidad	IES privadas de alta calidad
3-5 SM	IES privadas de baja calidad	IES privadas de alta calidad	IES privadas de alta calidad	IES privadas de alta calidad	IES privadas de alta calidad
2-3 SM	IES privadas de baja calidad	IES privadas de baja calidad	IES privadas de baja calidad	IES privadas de alta calidad	IES públicas de alta calidad
1-2 SM	IES privadas de baja calidad	IES privadas de baja calidad	IES privadas de baja calidad	IES públicas de alta calidad	IES públicas de alta calidad
<1SM	IES públicas de baja calidad	IES privadas de baja calidad	IES públicas de alta calidad	IES públicas de alta calidad	IES públicas de alta calidad

IES privadas de alta calidad
IES Pública de alta calidad
IES privadas de baja calidad
IES públicas de baja calidad

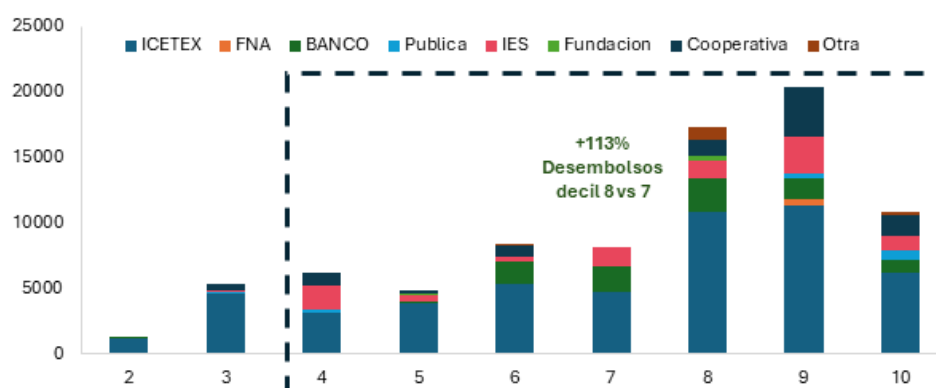
Fuente: Banco Mundial (2009)

Dado el escenario previamente expuesto, en ausencia de recursos económicos propios y ante las dificultades para acceder a una institución pública, se hace evidente que las únicas opciones factibles para continuar la trayectoria educativa en el nivel superior son la obtención de una beca o la necesidad de contraer un compromiso financiero a través del endeudamiento. Es por esto que en la siguiente sección se llevará a cabo un diagnóstico frente al acceso a los créditos educativos por parte de los hogares.

4.3 Acceso a créditos educativos por parte de los hogares

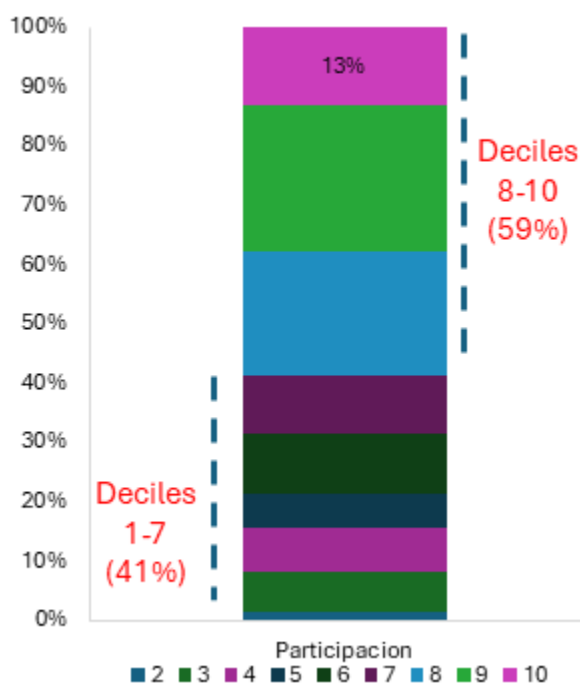
Cómo se mostró anteriormente, en ausencia de recursos económicos propios y ante las dificultades para acceder a una institución pública, se hace evidente que las únicas opciones factibles para continuar la trayectoria educativa en el nivel superior son la obtención de una beca o ayuda por parte del Gobierno o la necesidad de contraer un compromiso financiero a través del endeudamiento. Al mirar el endeudamiento por tipos de hogares se observa lo siguiente:

Gráfica 8. Número de desembolsos crédito educativo por decil de ingreso y fuente, desembolsos anuales (2022)



Fuente: Estimación propia con factor de expansión en ECV (2022)

Gráfica 9. Participación por deciles de ingreso Colombia en desembolsos crédito educativo, % (2022)



Fuente: Estimación propia con factor de expansión en ECV (2022)

Las gráficas anteriores muestran que las brechas en acceso a la educación superior se traslapan con brechas en el acceso a mecanismos de financiación para el acceso. Los hogares de menores ingresos también tienen menor acceso al crédito, lo que explica que no accedan tanto como los hogares de mayores ingresos.

Para observar con mayor detalle este fenómeno, es posible analizar el acceso a políticas públicas de financiación y al crédito educativo de manera separada para 3 grupos de la población: los hogares de más bajos ingresos (deciles 1 a 3), los hogares de ingresos medios (deciles 4 a 9) y los hogares de ingresos más altos (decil 10).

Hogares más vulnerables: deciles 1 a 3

En los deciles más bajos (1 a 3), solo el 8% accede a créditos educativos, una cifra explicada principalmente por la limitada capacidad de endeudamiento de estos hogares, ya que estos tradicionalmente requieren estudios previos de capacidad de pago tanto para el deudor como para un codeudor (Superintendencia Financiera, 2018), y estos hogares no suelen tener ni capacidad de pago ni codeudores disponibles dispuestos a involucrarse indirectamente en la deuda.

Esta situación, ha llevado a que correctamente las políticas públicas de becas o similares se focalicen en estos hogares dada su falta de recursos propios y las limitantes que enfrentan para adquirir créditos educativos. Es así que programas como Jóvenes a la E, Ser Pilo Paga o Generación E han sido focalizados teniendo en cuenta principalmente condiciones de vulnerabilidad socioeconómica.

Hogares de altos ingresos: decil 10

De manera similar a los hogares de los deciles 1 a 3, los hogares que se encuentran en el decil 10 de ingreso presentan una baja participación en la adquisición de créditos para financiar la educación superior con una tasa equivalente al 13%. Sin embargo, a diferencia de los hogares más vulnerables, estos hogares no adquieren créditos educativos porque no tienen necesidad de endeudarse, ya que pueden financiar sus estudios mediante recursos propios.

Hogares de ingresos medios: deciles 4 a 9

En contraste con lo anterior, para los hogares entre los deciles del 4 al 9, la participación en los créditos educativos es significativamente mayor que la observada para los grupos anteriores, alcanzando tasas de entre el 23% y el 56%. Estos hogares, que se ubican fuera de los extremos de ingreso, recurren con mayor frecuencia al endeudamiento para poder acceder a educación superior ya que cuentan con características (como codeudores) que les permiten acceder a estas opciones, pero a diferencia de los hogares del decil 10 no cuentan con recursos propios suficientes para financiar sus estudios con recursos propios.

Adicional a lo anterior, es pertinente mencionar que las políticas de acceso suelen centrarse en los hogares de ingresos más bajos, mediante becas y apoyos financieros que solventen tanto la falta de capacidad de pago, como la ausencia de codeudores. Esto implica que estos hogares que tienden a contar con condiciones más favorables para acceder a opciones de endeudamiento frecuentemente no son focalizados mediante la política pública y por lo tanto quedan excluidos de los esfuerzos públicos (UNESCO & IESALC, 2020).

En este escenario, estos hogares son especialmente sensibles a cambios en las condiciones de acceso al crédito educativo, como mayores exigencias para su aprobación, aumentos en las tasas de interés o reducción en la disponibilidad de opciones disponibles.

4.4 Situación de los créditos educativos en Bogotá

Tras identificar en los apartados anteriores las profundas brechas socioeconómicas y de oportunidad que limitan el acceso de muchos jóvenes a la educación superior, y reconocer que los programas de becas y gratuidad no cubren por completo los costos de sostenimiento ni alcanzan a los hogares de ingresos medios, es esencial evaluar el estado de los esquemas tradicionales de crédito educativo. En el país y en Bogotá, existen múltiples alternativas de acceso para estudiantes que requieren fuentes de financiamiento para sus estudios superiores, como los pertenecientes a hogares ubicados en los deciles 4 a 9 de ingreso: desde la banca privada, cooperativas y convenios con las IES, hasta múltiples fondos y líneas de crédito ofrecidas por el Estado, siendo el ICETEX el más grande y significativo.

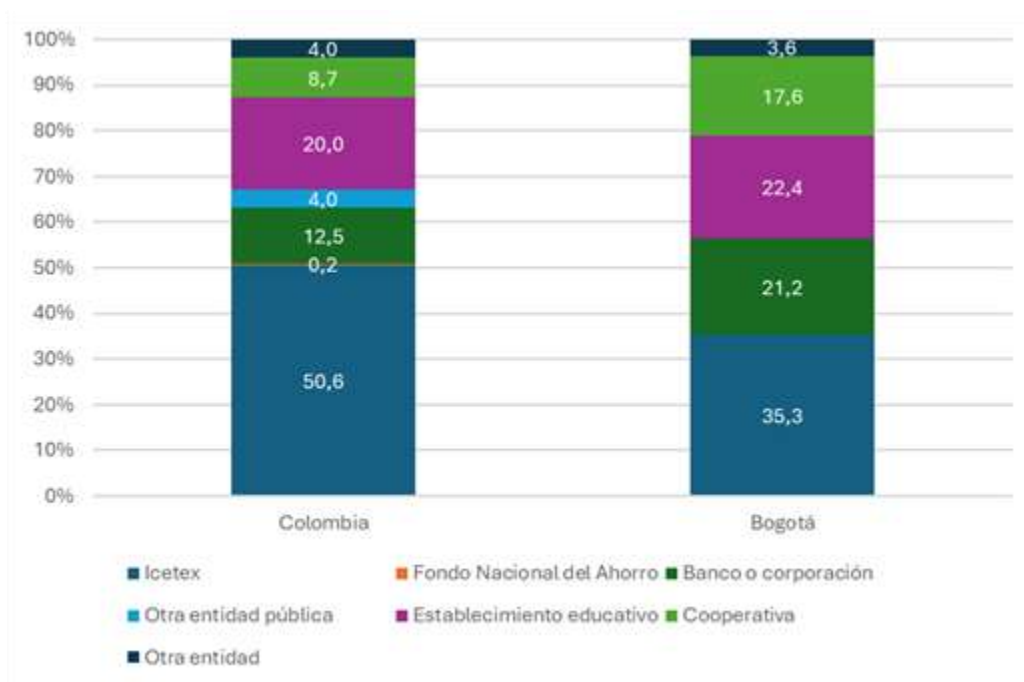
Por lo anterior, en esta sección se analiza cómo la contracción de líneas de financiamiento existentes, las tensiones presupuestales y las barreras para acceder a avales están minando la eficacia de los préstamos convencionales, restringiendo la inclusión y comprometiendo la sostenibilidad del sistema.

El crédito educativo tradicional se está marchitando

El acceso a créditos educativos para estudios superiores comprende opciones más allá del ICETEX, desde alternativas de banca y otras entidades privadas, hasta fondos públicos adicionales de empresas y/o entidades estatales. Sin embargo, son opciones limitadas y de baja oferta, que, aunque contribuyen a incentivar la educación superior en Colombia, no resuelven los problemas de fondo del acceso a créditos educativos.

La banca privada y corporaciones juegan un papel importante especialmente en Bogotá, donde representan el 21.2% de los créditos educativos, en comparación con el 12.5% a nivel nacional. Los establecimientos educativos tienen un 20,0% de la oferta a nivel nacional y del 22.4% en Bogotá. Por otro lado, las cooperativas y otras entidades tienen una presencia menor, pero aún significativa (Gráfica 10).

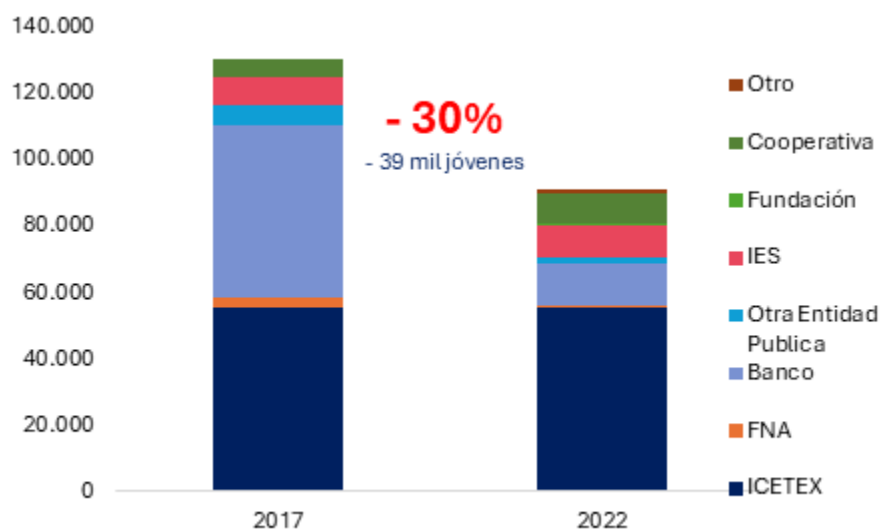
Gráfica 10. Fuente de créditos educativos en pregrado (%)



Fuente: ECV 2024, cálculos propios

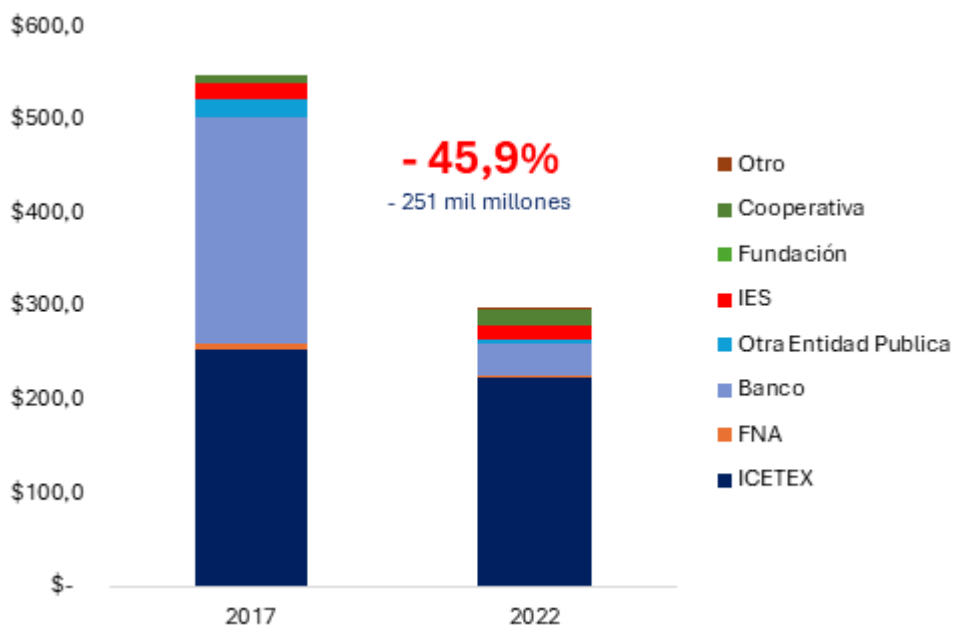
Sin embargo, el acceso a crédito educativo se redujo significativamente entre los años 2017 y 2022, principalmente por la reducción del financiamiento originado por la banca privada (Gráficas 11 y 12), reduciendo en un 30% el número de jóvenes que recibieron créditos, y en un 45% el monto desembolsado. Esto se debe a que los créditos educativos resultan más riesgosos puesto que la capacidad de pago del estudiante depende de si consigue o no trabajo, y depende del ingreso que tenga disponible, variables difíciles de anticipar para el sistema financiero privado. Adicionalmente, a diferencia de créditos hipotecarios, los créditos educativos no cuentan con activos tangibles que puedan servir como seguro sobre la deuda, de tal manera que la banca privada asume el riesgo completo (Forero, 2012). Así mismo, las tasas de interés asociadas a los créditos educativos ofrecidos por la banca privada son considerablemente más altas que otras como las de ICETEX, generando incentivos a los estudiantes de buscar alternativas con menos interés. (Tabla 1). Cabe destacar que, tanto en el número de créditos desembolsados como en el monto, el ICETEX es la entidad que más créditos de educación superior ofrece, siendo la alternativa con más cobertura. Sin embargo, como se verá más adelante, existen varios problemas con la financiación del ICETEX, desde reducciones en su oferta hasta problemas de mora, que reducen el acceso a financiación para muchos hogares.

Gráfica 11. Beneficiarios crédito educativo pregrado por fuente de desembolsos (2017-2022)



Fuente: Estimación propia con factor de expansión en ECV (2017 y 2022)

Gráfica 12. Valor desembolsos crédito educativo pregrado por fuente, miles de millones cte (2017-2022)



Fuente: Estimación propia con factor de expansión en ECV (2017 y 2022)

Tabla 1. Opciones de créditos ofrecidos por la banca privada

Banco	Oferta
Bancolombia	Tasa de interés de 14,84%
BBVA	Tasa de interés de 20,59%
Banco Av. Villas	Tasa de interés de 14,58%
Banco de Bogotá	Tasa de interés de 22,98%
Davivienda	Tasa de interés de 21,84%
Banco de Occidente	Tasa de interés de 26,29%
Banco Caja Social	Tasa de interés de 28.60%
Banco Finandina	Tasa de interés de 22,28%
ICETEX	Tasas varían según el crédito de IPC +7% o IPC +9%

Fuente: ICETEX, Bancos nacionales

Una de las alternativas para los estudiantes además de la banca privada e ICETEX, son las Cajas de Compensación como Compensar, Comfama, Comfenalco, Comfamiliar, Colsubsidio, Cafam, entre otras, que otorgan créditos y ofrecen auxilios, becas o subsidios para financiar estudios de pregrado, pero requieren una afiliación y una serie de condiciones, como contrato laboral, antigüedad en la empresa o entidad, y paz y salvos, que limitan la población objetivo del beneficio. Así mismo las cooperativas de trabajadores ofrecen fondos para educación superior como ayuda a sus afiliados o familiares, nuevamente ofertando créditos a un grupo poblacional reducido y específico (Jiménez, 2022).

Las fundaciones y entidades sin ánimo de lucro ofrecen subsidios y auxilios para acceder a educación superior, así como créditos educativos hasta determinados porcentajes de financiación. Fundaciones de carácter empresarial como Fundación Corona y Fundación Colsubsidio, aportan capital de acceso a educación superior, así como otras fundaciones de cooperación internacional como la Fundación Educación de Suiza. Sin embargo, el capital disponible para esta alternativa es limitado, y la cantidad de beneficios que logran otorgarse resultan ser pocos frente al alto nivel de demanda de educación superior que existe (Rey, Linares, 2018).

Desde el sector público, a través del Fondo Nacional del Ahorro (FNA) se han ofrecido créditos educativos con tasas de interés más bajas que la banca privada, además de créditos de vivienda, sirviendo como complemento al ICETEX. Ahora bien, el acceso a estas líneas de crédito se limitó a afiliados a cesantías en el FNA, o personas con cuentas de ahorro voluntario, segmentando nuevamente la población objetivo del beneficio a un grupo pequeño (Jiménez, 2022).

Ahora bien, algunas IES privadas también ofrecen alternativas de financiación a los estudiantes interesados en esa institución, desde facilidades de pago, hasta alternativas

crediticias en conjunto con otras organizaciones, o como parte de la iniciativa *U Solidaria* en alianza con ICETEX, donde las IES asociadas cubrirán parte de los intereses de los créditos y los estudiantes pueden asumir tasas de interés más bajas (IPC+0%). Entre las IES con financiamiento directo o alianzas se destacan las siguientes: Pontificia Universidad Javeriana, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Escuela Colombiana de Ingeniería Julio Garavito, Universidad Externado de Colombia, Universidad de la Sabana, Universidad de los Andes, Universidad del Bosque, Universidad del Rosario y la Universidad Sergio Arboleda.

Otras líneas de crédito tradicionales, aunque representan una alternativa para acceder a educación superior, resultan limitadas a algunos grupos poblacionales o presentan grandes restricciones presupuestales. En este sentido, son insuficientes y poco eficientes para incentivar el tránsito a educación superior, limitando las posibilidades de financiación al ICETEX, y haciendo necesarias nuevas y más vinculantes opciones.

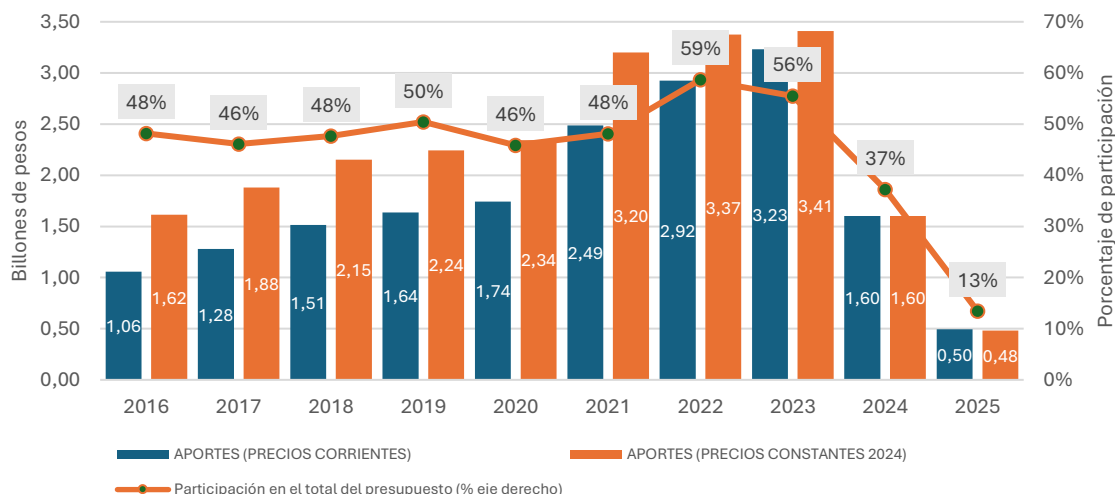
Contexto actual ICETEX: Recursos y beneficiarios

El ICETEX se financia a través de diversas fuentes: recursos propios generados mediante la gestión de créditos educativos y otros servicios financieros que ofrece la entidad; fondos asignados por el gobierno colombiano para apoyar la educación superior, especialmente para estudiantes de bajos recursos; y recursos de terceros, que incluyen donaciones, aportes de entidades privadas y cooperación internacional.

A pesar de que, en los últimos 10 años los recursos que financian la actividad del ICETEX han mostrado una tendencia al alza, pasando de cerca de \$2.1 billones en 2016, a más de \$3.7 billones en 2025^[1], alcanzando la cifra más alta en 2023 con \$5.8 billones, para 2024 se redujeron en 20%, y para 2025 los recursos presupuestados bajaron drásticamente, limitando la oferta de créditos. Este comportamiento obedece en gran medida a los aportes de la Nación, cuya participación en el presupuesto pasó de 56% en 2023, a 37% en 2024 y a apenas 13% en 2025 (Gráfica 13).

La creciente dependencia del ICETEX de los aportes del gobierno nacional es preocupante, especialmente considerando la situación fiscal actual del país. El gobierno ya ha realizado recortes presupuestales a la entidad, particularmente en el subsidio a la tasa de interés, que se evidencia en los recortes de presupuesto para 2024 y 2025.

Gráfica 13. Evolución los aportes de la Nación a ICETEX y participación en el presupuesto total (billones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en ICETEX (2025)

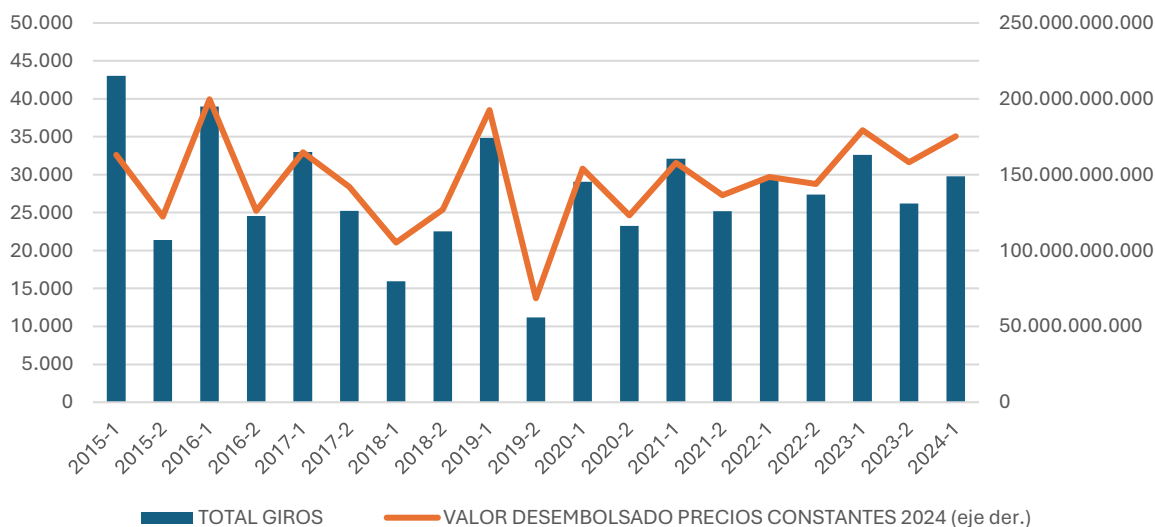
Nota: *Las cifras hacen referencia a las informadas por ICETEX para el año 2025 según el Acuerdo 028 del 16 de diciembre de 2024.

Como se observa, la principal entidad que ofrece créditos educativos está enfrentando diversas dificultades. Estas incluyen problemas en la oferta de nuevos créditos y en los pagos, lo que ha resultado en un aumento de los saldos en mora. Además, se ha observado una mayor dependencia de los recursos públicos y un recorte de estos recursos en el último año.

La Gráfica 14 muestra la evolución del total de giros a nuevos beneficiarios de créditos educativos y el valor desembolsado en Colombia. Se evidencia un aumento en el valor bruto total desembolsado y una disminución en el número de giros a nuevos beneficiarios de crédito. Esta situación podría explicarse por un cambio en la composición de las modalidades de crédito otorgadas. Mientras que en el periodo 2015-1 solo el 4.7% del valor desembolsado se destinaban a sostenimiento, para el periodo 2024-1 esta proporción ascendió al 12,08%. Así mismo, también puede explicarse por el ajuste de precios, que para matrículas de educación superior tiende a ser más alto que el IPC, de tal forma que los valores desembolsados pueden verse más altos de lo esperado.

En consecuencia, la disminución en los giros a nuevos beneficiarios de crédito es de 13.000 en el período 2015-1 a 2024-1, es decir, una disminución del 30.7%. Por otro lado, el aumento en el valor bruto desembolsado de 6.9%, pasando de 163 mil millones en el período 2015-1 a 175.2 mil millones en 2024-1.

Gráfico 14. Evolución del total de giros a nuevos beneficiarios de créditos educativos y el valor desembolsado (precios constantes 2024) en Colombia a nivel pregrado



Fuente: Elaboración propia con base en ICETEX (2025)

Al hacer un análisis detallado se observa que la disminución de la oferta de créditos del ICETEX también se presenta en Bogotá, especialmente para los residentes de la ciudad en nivel de pregrado. Para el período 2015-1 a 2024-1, la disminución es del 54.5%, lo que equivale a cerca de 4,000 créditos nuevos menos en 2024-1 respecto a los ofertados en 2015-1. Además, se observa una fuerte variación en el último período del cual se tiene información, es decir, del período 2023-1 a 2024-1, cuya variación fue del 24.1% (Gráfica 15).

Gráfico 15. Evolución del total de nuevos beneficiarios de créditos educativos para pregrado en Bogotá

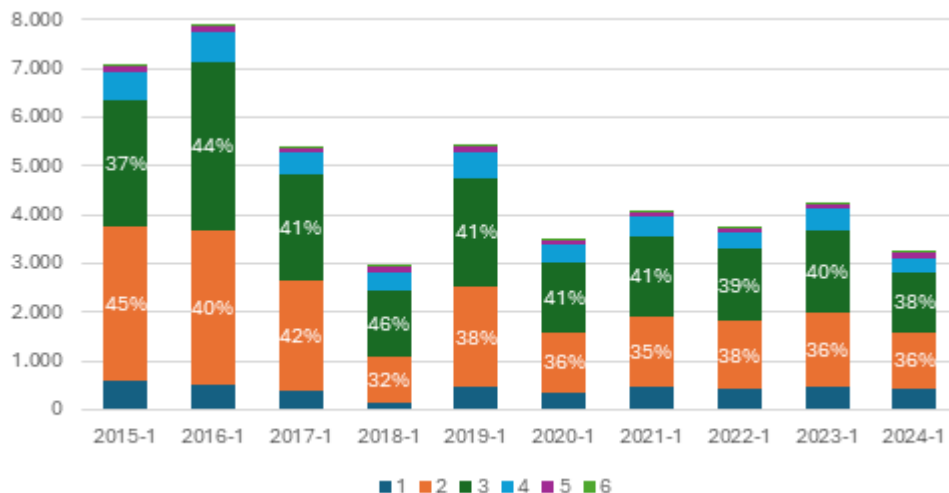


Fuente: Elaboración propia con base en ICETEX (2025)

Una disminución en la oferta de créditos por parte del ICETEX representa un gran desafío, especialmente considerando, como se observó en la Gráfica 8, que esta entidad concentra más de la mitad de los créditos ofertados en pregrado. ICETEX es la principal fuente de créditos educativos tanto para residentes en Bogotá como a nivel nacional, aunque su porcentaje es menor en Bogotá (35.3%) en comparación con el promedio nacional (50.6%).

Según datos de la misma entidad, se evidencia que, porcentualmente, los estudiantes mayormente beneficiados por los créditos educativos a nivel pregrado residentes en Bogotá son los pertenecientes a los estratos 2 y 3, quienes representan el 80% de la oferta y por lo tanto quienes más afectados se ven por la situación actual. Además, los estudiantes más perjudicados por la disminución de la oferta de créditos en el período 2015-1 a 2024-1 son los pertenecientes al estrato 2, quienes para 2024-1 pasaron a ocupar el 36% de la oferta, es decir, una disminución de 9 puntos porcentuales (Gráfica 16).

Gráfico 16. Evolución del total de nuevos beneficiarios de créditos educativos para pregrado en Bogotá según estrato socioeconómico



Fuente: Elaboración propia con base en ICETEX (2025)

Dada esta problemática, es importante disponer de diferentes mecanismos de financiación que consideren la diversidad de la población y que tengan en cuenta que existe un presupuesto público limitado.

Altas tasas de mora en el ICETEX

Junto con la disminución en la oferta de créditos educativos por parte del ICETEX, tanto a nivel nacional como en Bogotá, se evidencian dificultades para cumplir con las obligaciones de pago en los tiempos establecidos. Según los datos de ICETEX, la evolución del saldo en mora se ha aumentado considerablemente, pasando de 142.3 mil millones a 177.8 mil millones a nivel nacional del segundo al tercer trimestre de 2024, y considerando la disminución mencionada anteriormente de los créditos otorgados, se observa una tendencia preocupante: hay menos créditos y más saldos en mora. Esta situación también se refleja en los residentes de Bogotá, cuyo saldo en mora ha aumentado de 31,9 mil millones a 39.4 mil millones (Gráfica 17).

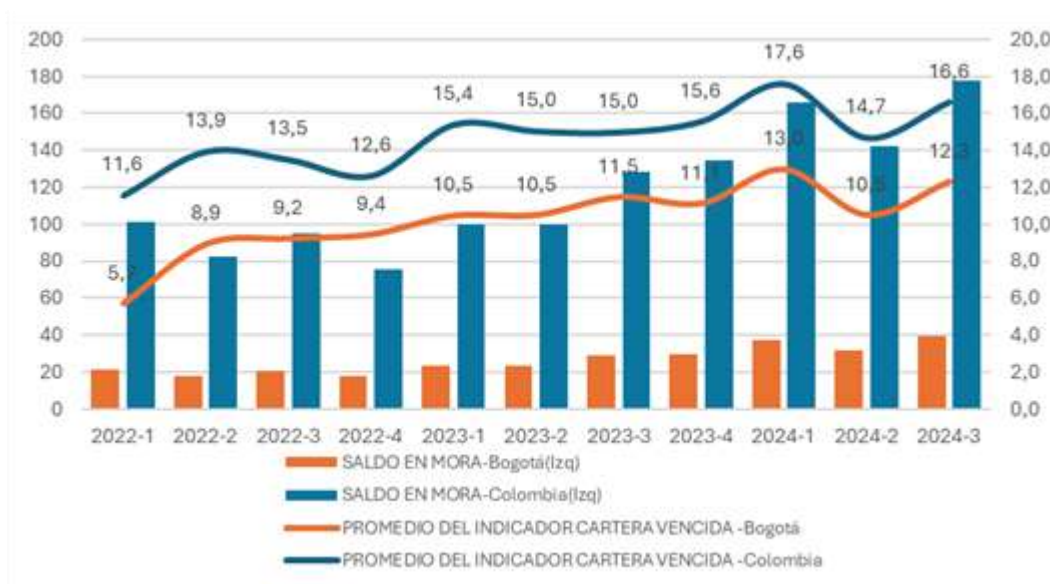
Asimismo, acorde a la información de presupuesto a enero de 2025 de ICETEX, se ha observado un aumento en el indicador de cartera vencida mayor a 30 días tanto a nivel nacional como en Bogotá. No obstante, resulta particularmente preocupante que en Bogotá este indicador se haya duplicado durante el período analizado. Este incremento representa un mayor riesgo financiero para ICETEX, lo que puede llevar a restricciones en la concesión de nuevos créditos y afectar la sostenibilidad de programas de apoyo financiero. Además, podría

resultar en un aumento en los costos de financiamiento y la necesidad de implementar estrategias efectivas de recuperación de cartera vencida para mitigar el impacto negativo.

Una situación que puede agravar estos indicadores es el retiro del subsidio a las tasas de interés por parte del gobierno nacional en el presente año. Durante los años 2023 y 2024, el Gobierno Nacional implementó un subsidio a las tasas de interés de los créditos educativos otorgados por el ICETEX, lo que permitió que los créditos se liquidaran con tasas de IPC +2% y de IPC +4% para los créditos en mora. Sin embargo, debido a la situación fiscal del país, el Gobierno Nacional decidió retirar este subsidio (ICETEX, 20 de febrero de 2025).

Lo anterior refleja un aumento en las dificultades de los beneficiarios del ICETEX para cumplir con sus obligaciones crediticias, lo que refuerza la necesidad de revisar a fondo las razones de la mora en los pagos, la pertinencia de los programas educativos financiados con créditos del ICETEX y la posibilidad de proveer diferentes mecanismos de financiación de créditos educativos que sean sostenibles.

Gráfico 17. Evolución del saldo en mora ICETEX (miles de millones, precios corrientes) y evolución del promedio del indicador de cartera vencida. Residentes en Bogotá.



Fuente: Elaboración propia con base en ICETEX (2025)

[1] Cifra informada por ICETEX en el Acuerdo No 028 del 16 de diciembre de 2024.

4.5 Problemas estructurales en el diseño de los créditos educativos tradicionales

Además de la baja oferta de créditos educativos, existen problemas de diseño de los créditos que perjudican a los estudiantes y que pueden derivar en situaciones de mora o de cargas insostenibles para los estudiantes y los hogares.

Altas cuotas de pago respecto a los ingresos percibidos

Los estudiantes que obtienen créditos se enfrentan a altas cuotas una vez graduados, que contrastan con la incertidumbre sobre su capacidad de pago. Según el ICETEX, en promedio 32% de los beneficiarios que realizaron sus pagos en 2019, destinaron más del 90% de sus ingresos únicamente para la cuota de ICETEX (ICETEX con base en Aragón, 2019). En la misma línea, según Chapman & Doan (2019) en Colombia al menos el 20% de estudiantes graduados entre los 23 y 31 años, destinan la totalidad de su ingreso a pagar las cuotas del ICETEX. Lo anterior implica que los graduados que obtengan bajos salarios en el mercado laboral y/o que tengan altas cargas en el hogar pueden enfrentar dificultades significativas para cumplir con sus obligaciones financieras.

Adicionalmente, el hecho de que se manejen tasas de repago fijas implica que los estudiantes no tienen opciones que fácilmente les permitan suavizar su consumo en caso de que enfrenten condiciones adversas de cara a sus ingresos percibidos, lo cual afecta directamente su bienestar.

Asimetrías de información frente a la rentabilidad futura de los programas escogidos

La situación anterior, está estrechamente relacionada con la alta proporción de programas académicos que presentan una Tasa Interna de Retorno (TIR) negativa. La Tasa Interna de Retorno (TIR) estima el beneficio monetario neto de cursar un programa de educación superior en Bogotá. Este indicador calcula el valor presente de los ingresos esperados como resultado de haber completado un programa académico, y le resta el valor presente de los costos asociados. Estos costos incluyen tanto los gastos directos —como la matrícula— como los costos de oportunidad, es decir, los ingresos que se dejan de percibir por dedicar ese tiempo a los estudios en lugar de trabajar.

De acuerdo con cálculos de Atenea (2024)²³, el 22,7% de los programas universitarios y el 48,1% de los programas técnicos y tecnológicos en la ciudad tienen una TIR negativa. Esto implica que, en muchos casos, los egresados no logran generar ingresos suficientes para cubrir sus obligaciones financieras, lo que cuestiona la sostenibilidad del endeudamiento como mecanismo de acceso a la educación superior.

Esta situación no sería un problema si los estudiantes no tuvieran necesidad de endeudarse para financiar sus estudios y por lo tanto no tuvieran obligaciones financieras que demandan

²³ Para el análisis se utilizó información proveniente de 74 universidades y 62 instituciones de educación técnica y tecnológica. Además, se contó con el cálculo de la Tasa Interna de Retorno (TIR) para un total de 1.222 programas universitarios y 543 programas técnicos y tecnológicos.

parte de sus ingresos. Sin embargo, este no es el caso y parte de las altas tasas de mora del ICETEX se pueden deber a que los estudiantes que tomaron los créditos escogieron carreras con bajos niveles de empleabilidad y salarios que no son suficientes para compensar los costos en los que incurrieron para financiar sus estudios.

Estas decisiones responden a las asimetrías de información de los estudiantes con respecto a la decisión de continuar su trayectoria educativa y a los programas que deciden estudiar. Como señala Jensen (2010), para una muestra de estudiantes en República Dominicana de educación media, la percepción de los retornos de continuar su educación a estudios superiores era muy bajos, pero esta percepción respondía a falta de información sobre sus posibilidades reales una vez graduados. Utilizando una muestra específica, se evidencia que una vez se superan estas asimetrías de información, la percepción cambia significativamente, y se esperan mejores retornos de continuar su trayectoria educativa. Sin embargo, persistía la incertidumbre sobre el programa a elegir, que no necesariamente resultará eficiente tanto para el individuo como socialmente, pues existen limitaciones de información segmentada por programas (Jense, 2010).

En el caso colombiano, hay estudios que indican que existen riesgos importantes asociados a la decisión de educarse, pues los estudiantes no cuentan con información suficiente para predecir cómo será el mercado laboral una vez finalicen sus estudios, considerando los posibles cambios que sucedan mientras se gradúa, o la probabilidad de éxito del individuo independiente del programa que escoja (Nohora, 2008).

Ausencia de mecanismos de respaldo ante el desempleo

Otro de los principales problemas de diseño de los créditos educativos tradicionales es la ausencia de mecanismos que protejan a los beneficiarios frente al riesgo de desempleo. Estos esquemas suponen que quienes acceden a la educación superior lograrán una inserción laboral rápida y estable, y que podrán cumplir con sus obligaciones financieras sin interrupciones. Sin embargo, esta suposición no se ajusta a la realidad de muchos egresados que enfrentan dificultades para acceder al mercado laboral formal, o que lo hacen bajo condiciones de inestabilidad y bajos ingresos.

La falta de protección ante el desempleo convierte la deuda educativa en una carga desproporcionada en momentos de vulnerabilidad, afectando especialmente a quienes enfrentan mayores barreras de acceso al empleo formal.

Ausencia de diversificación del riesgo frente a los créditos educativos

De acuerdo con Barr (2012) los créditos tradicionales con cuota fija cuentan con un diseño que transfiere todo el riesgo del proyecto educativo al estudiante, sin contemplar las consecuencias del fracaso en el mercado laboral, lo que puede reforzar mecanismos de exclusión. Es así como esta estructura de riesgo unidireccional puede derivar en sobreendeudamiento y deterioro del bienestar financiero de los deudores, al obligarlos a priorizar el pago de la deuda incluso en ausencia de ingresos suficientes (Chapman, 2006).

Desde una perspectiva de política pública, esto constituye una falla del lado de la oferta. Las entidades que originan el crédito, al no asumir ningún riesgo asociado a los resultados

laborales de los egresados, carecen de incentivos para garantizar que los programas financiados sean pertinentes o de calidad. Barr (2001) advierte que este tipo de asimetría en la distribución del riesgo reduce la eficiencia del sistema y desincentiva la responsabilidad compartida entre los actores. De manera similar, Deming, Goldin y Katz (2012) señalan que cuando las instituciones educativas o los financiadores están desvinculados de los resultados de sus egresados, tienden a perpetuarse programas con bajo retorno económico para los estudiantes, lo que termina por socavar la sostenibilidad y legitimidad del modelo.

5. Estrategia Atenea: diseño e implementación de nuevos productos.

En la sección anterior se expusieron las deficiencias más agudas del sistema de financiamiento de la educación superior, desde la insuficiencia de los programas de becas y gratuidad para llegar a hogares de clase media, hasta la contracción de las líneas de crédito tradicionales, la creciente morosidad por falta de mecanismos de protección frente a variaciones en el ingreso, cargas altas de repago, fallas en la distribución en los riesgos y las limitaciones fiscales que amenazan la viabilidad del modelo vigente.

En esta sección se presenta una respuesta a estas problemáticas mediante la diversificación y sofisticación de los productos financieros disponibles. La estrategia acá presentada, se enmarca en los lineamientos del Plan Distrital de Desarrollo 2024-2027 “Bogotá Camina Segura”, cuyo objetivo es consolidar a Bogotá como una ciudad del conocimiento, educada y competitiva. En particular, el Programa 16 de dicho plan promueve el fortalecimiento de programas y estrategias que mejoren el acceso, la permanencia y la graduación en la educación posmedia, ampliando las oportunidades para que más jóvenes transiten efectivamente a este nivel educativo. En cumplimiento de este mandato, la Agencia para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología (Atenea) se encuentra desarrollando alternativas de financiación en el marco del Fondo Fest, que permitan aumentar el acceso a educación superior, articulando esfuerzos entre diferentes actores del sistema educativo.

En primer lugar, se presentará la reglamentación vigente con las nuevas opciones financieras disponibles y posteriormente se presentan las líneas con las cuales va a iniciar Atenea su implementación.

5.1 Antecedentes del Fondo FEST

Como ya se mencionó anteriormente, el Fondo FEST fue una estrategia creada mediante Acuerdo Distrital en el año 1999, la cual si bien ha tenido algunas modificaciones ha persistido hasta la actualidad y hasta hace poco había sido operada por parte de la Secretaría de Educación de Bogotá.

Sin embargo, el PDD 2024-2027 “Bogotá Camina Segura” estipuló que el Fondo Cuenta Para La Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología “Atenea” sustituirá al Fondo Distrital para la Financiación de la Educación Superior – Educación Superior para Todos – Fondo Fest, sin

personería jurídica, creado por el Acuerdo 37 de 1999 y que Atenea y la Secretaría de Educación Distrital realizarán todos los trámites inherentes a los beneficiarios de Fondo Fest en sus dimensiones financiera, jurídica, técnica y documental hasta el 30 de diciembre de 2025.

Tomando como base jurídica lo estipulado en el PDD, mediante Decreto 190 de 2025 se reglamentó el nuevo Fondo FEST y mediante dicha reglamentación se estipularon los siguientes mecanismos para financiar el acceso a la educación superior, los cuales son acordes con lo que dice la teoría económica analizada en la sección de contexto.

Créditos condonables.

La condonación es un mecanismo de respaldo por parte del Estado de los créditos educativos. Consiste en la cancelación parcial o total de un crédito educativo por parte del Estado, siempre y cuando el beneficiario cumpla condiciones específicas como, por ejemplo, trabajar en zonas rurales, ejercer en áreas de interés público como salud o educación, cumplir un periodo de servicio social o pertenecer a una población vulnerable. Si no se cumplen esas condiciones, el crédito debe ser pagado en los términos establecidos inicialmente. Este mecanismo no solo facilita el financiamiento de los programas, sino que actúa como corrector de fallas de mercado, permitiendo la alineación de los incentivos individuales con las necesidades colectivas.

Por un lado, los créditos condonables abordan el problema de las externalidades positivas no compensadas. La disminución del costo económico que debe asumir cada individuo para acceder a la educación superior implica condiciones de repago más favorables, así como posiblemente menores tiempo de repago.

Mecanismos de Pago Contingente al Ingreso (PCI).

El PCI es un mecanismo de financiamiento en el que el estudiante se compromete a destinar un porcentaje de sus ingresos futuros, durante un periodo determinado, siempre y cuando supere un umbral salarial predeterminado en el diseño del instrumento. Los pagos se canalizan a través de un fondo, que reinvierte los recursos en nuevos beneficiarios. Este mecanismo no requiere garantías colaterales y se activa únicamente cuando el egresado logra cierta estabilidad laboral.

Los créditos de Pago Contingente al Ingreso (PCI) se introdujeron por primera vez en Australia en 1989, como una propuesta diseñada por el economista Bruce Chapman, con el objetivo de facilitar a los estudiantes el financiamiento de su educación superior sin necesidad de pagos iniciales. Este modelo pionero fue adoptado posteriormente por países como Nueva Zelanda, Reino Unido, Hungría, Suecia, Sudáfrica, Ghana y Etiopía, entre otros, que lo implementaron

como una alternativa para desarrollar esquemas de financiamiento más sostenibles y equitativos en el acceso a la educación superior.

Este mecanismo permite la gestión de fallas de mercado pues: 1) transfiere parte del riesgo relacionado a la incertidumbre del mercado laboral, desde el estudiante hacia el Estado, alineando incentivos para mejorar la calidad educativa y la empleabilidad, 2) vincula los pagos al ingreso real, creando sendas de pago alcanzables que propician incentivos al cumplimiento, 3) permite suavizar el consumo, considerando que al ser un porcentaje del ingreso no se pagarán cuotas significativamente altas, 4) el mecanismo demanda un monitoreo constante de información de empleo y salario, reduciendo asimetrías de información.

El uso de PCI como mecanismo de financiación tiene diferentes ventajas. Por un lado, reduce las presiones individuales, pues el pago se ajusta automáticamente a la capacidad económica del beneficiario. Adicionalmente, crea incentivos para que haya focalización de la oferta a aquellos grupos poblacionales que no alcanzan las condiciones para acceder a becas o mecanismos de gratuidad, pero que tampoco cuentan con la capacidad de pago para acceder. También actúa como un mecanismo de protección frente al desempleo o a situaciones personales imprevistas que afectan los ingresos del beneficiario, como enfermedades o dificultades familiares, ya que en ausencia de ingresos no se exige el pago. Finalmente, es una apuesta por la sostenibilidad fiscal ya que, a mediano y largo plazo, el fondo podría generar retornos significativos y generar incentivos que reduzcan algunas presiones al presupuesto público, como aquellas relacionadas con las externalidades positivas de la educación superior.

Sin embargo, como cualquier mecanismo de financiación también hay riesgos que deben mitigarse. Dado que el mecanismo funciona a partir de la información de empleo de los beneficiarios, es necesario gestionar las asimetrías de información y evitar fraudes. Para ello es fundamental que el mecanismo cuente con instrumentos de fiscalización y control de la información, que permita identificar el ingreso del beneficiario para activar las condicionalidades del mecanismo. Lo anterior debe ir de la mano de un sistema de información para el seguimiento continuo a los beneficiarios y para la gestión de cobros. Adicionalmente, el desarrollo de estos mecanismos puede favorecer a los programas en los que los beneficios futuros son más evidentes, razón por la al pensar en el uso del PCI según el planteamiento teórico descriptivo, es importante también contar con instrumentos para mitigar ese efecto, como la complementariedad con otras medidas.

Garantías crediticias.

Las garantías crediticias, respaldadas bien sea por el Estado o por entidades privadas, son una herramienta para estudiantes que no cuenten con garantías tradicionales (codeudores,

propiedades, entre otros). Estas garantías se otorgan a través de convenios con entidades que facilitan los préstamos a tasas de interés preferenciales. El estudiante solo comenzará a pagar el crédito tras finalizar sus estudios. Este mecanismo es también un instrumento clave para superar las barreras económicas que limitan el acceso a la educación superior, especialmente en contextos con altos niveles de desigualdad.

En condiciones de competencia perfecta y agentes racionales, las garantías no son necesarias, pues los riesgos son gestionables en el marco del supuesto de información perfecta. No obstante, en el marco de mercados imperfectos y agentes no racionales, los ingresos futuros son inciertos y los riesgos asociados no son gestionables. Como medida para la gestión del riesgo de default, los originadores de crédito solicitan garantías para compensar la incertidumbre de los ingresos futuros de la inversión, pero con la certeza de un activo en el presente.

Esta medida, aunque racional desde el punto de vista del originador del crédito, genera distorsiones desde el punto de vista social, pues limita el acceso para aquellos que no cuentan con los activos para respaldar la operación. Es decir, el acceso al crédito termina restringido a individuos o familias que ya han logrado acumular cierto nivel de riqueza, limitando las capacidades de ese mercado para generar movilidad social ofreciendo oportunidades para quienes todavía no poseen los medios materiales.

El Estado puede intervenir para corregir esta situación siendo el garante de los créditos para la población que no cuenta con los ingresos o la riqueza. Específicamente, el Estado asume el riesgo de asociado a la incertidumbre de los ingresos futuros aportando el activo que lo respalda. Adicionalmente, el mecanismo se puede estructurar con el propósito de promover comportamientos con externalidades positivas al ampliar el acceso al crédito en zonas geográficamente excluidas o al promover la formación en áreas con amplios beneficios sociales.

No existe una única manera de implementar el mecanismo de garantías. En este texto hacemos énfasis en dos modelos:

- *Riesgo compartido en proporción fija.* Es un modelo en el que diferentes actores del sistema acuerdan compartir proporcionalmente el riesgo de incumplimiento de los créditos otorgados. Es decir, en caso de que el beneficiario incumpla, actores públicos y privados asumen las pérdidas en una proporción previamente acordada. Este modelo es útil en la medida en la que alinea incentivos entre los actores, reduciendo el riesgo moral.

En la medida en la que los originadores del crédito comparten el riesgo de default, tienen incentivos para acompañar a los beneficiarios y hacer evaluación constante de

su situación. No obstante, en la estructuración es fundamental acordar claramente la distribución de los riesgos, pues un desbalance en la carga de la garantía puede menguar los incentivos al acompañamiento por parte de los originadores.

- *Primeras pérdidas.* Es un modelo en el que se define un umbral de tiempo escalonado para la cobertura de la garantía por parte del Estado. Es decir, el Estado asumirá las pérdidas del default en cierto porcentaje dependiendo del momento del tiempo en el que se haga la reclamación. Es un modelo más dinámico que el de riesgo compartido, pero su propósito es el mismo: facilitar el acceso al crédito e incentivar acompañamiento constante a los beneficiarios.

También existen diferentes maneras de administrar las garantías. Una forma de administración es en la que se constituye un fondo en el que se aporta la proporción de la cartera de crédito que se va a respaldar. Los recursos estarán disponibles en caso de que se materialicen los impagos y las partes (entidad garante y entidad administrador del fondo) acordarán el destino del rendimiento del capital aportado. Otra forma es la del aseguramiento. En este caso la entidad que origina el mecanismo acuerda con una entidad aseguradora el pago de una prima periódica por cada crédito emitido con el propósito de garantizar la cobertura pactada con el beneficiario y la entidad originadora del crédito.

Definir el modelo de administración depende de varios factores. Por un lado, debe evaluarse la disponibilidad presupuestal. En el mecanismo de fondo se requiere un esfuerzo fiscal alto una vez, mientras que en el de aseguramiento es menor el esfuerzo fiscal, pero a lo largo del tiempo. Por otro lado, se debe evaluar el potencial de continuidad y escalabilidad. En el mecanismo de fondo si la siniestralidad es alta, puede haber desfinanciación, pero también tiene el potencial de ampliar cobertura en la medida en la que los rendimientos lo permiten. En el mecanismo de aseguramiento las garantías no están expuestas y el riesgo está compartido con la entidad aseguradora, pero el potencial de escalabilidad es menor si no existe la disponibilidad presupuestal desde el Estado.

Titularización.

La titularización es un mecanismo financiero mediante el cual una institución que financia créditos educativos agrupa un conjunto de estos activos crediticios y los convierte en valores negociables en el mercado de capitales. Estos valores, respaldados por los flujos futuros de pagos de los préstamos estudiantiles, se venden a inversionistas, permitiendo a la institución obtener liquidez inmediata. De esta forma, se transforman activos ilíquidos (los créditos educativos) en capital disponible para otorgar nuevos préstamos, ampliando el acceso a la educación superior sin depender únicamente de recursos propios o deuda tradicional.

Este mecanismo corrige una falla de mercado crítica: la limitada disponibilidad de crédito educativo, especialmente para poblaciones sin garantías sólidas o historial crediticio. Muchas instituciones financieras enfrentan altos costos de fondeo y riesgos asociados a la morosidad, lo que reduce su capacidad para otorgar préstamos a tasas accesibles. La titularización mitiga esto al transferir parte del riesgo a inversionistas dispuestos a asumirlo a cambio de rendimientos predecibles. Al respaldar los valores con un portafolio diversificado de créditos, se reduce la percepción de riesgo y se atrae capital privado hacia un sector socialmente prioritario.

El mecanismo de titularización tiene varias ventajas. Primero, como mencionamos anteriormente, genera facilidades para la escalabilidad, pues la liquidez obtenida permite financiar más créditos educativos sin agotar el capital propio. En segundo lugar, el mecanismo promueve reducción de costos de financiamiento ya que, al acceder a mercados de capitales, las tasas suelen ser menores que las de préstamos bancarios, especialmente si los créditos están bien estructurados. Adicionalmente, se genera un canal para la gestión del riesgo crediticio, distribuyendo el riesgo entre inversionistas, la institución protege su balance ante posibles impagos. Finalmente, el mecanismo facilita el acceso a créditos para estudiantes de bajos ingresos o sin garantías, al ampliar la capacidad de préstamo de la institución. Además, incentiva la estandarización de procesos de evaluación crediticia y cobranza, mejorando la eficiencia operativa.

Sin embargo, también es fundamental que el diseño del mecanismo gestione riesgos que emergen de su estructura. Por empleo, si la tasa de morosidad supera las proyecciones, los flujos pueden ser insuficientes para pagar a los inversionistas, generando desconfianza y aumentando los costos futuros. También existen riesgos de prepago anticipado (cuando los deudores pagan antes de lo esperado, reduciendo los rendimientos para inversionistas) y operacionales (fallas en la gestión de cobros o reporte de datos)²⁴.

Para mitigar estos riesgos, varias buenas prácticas se han identificado en la literatura. A continuación, se mencionan algunas de ellas:

- *Mejoras crediticias*. Crear reservas de capital o dividir los valores en tramos (tranching), donde los tramos senior tengan prioridad de pago.
- *Transparencia y datos robustos*. Proveer información detallada sobre la cartera de créditos (ej. tasas de morosidad históricas, perfil socioeconómico de los deudores).
- *Regulación específica*. Establecer límites a la concentración de préstamos riesgosos y exigir ratings crediticios independientes.

²⁴ Además, una estructura compleja podría ocultar riesgos sistémicos, como sucedió con las hipotecas subprime en 2008.

- *Cláusulas de flexibilidad.* Incluir mecanismos para reestructurar pagos en crisis económicas (ej. extensiones de plazos vinculadas al empleo de los deudores).
- *Garantías crediticias.* Incorporar garantías parciales estatales para préstamos de alto impacto social, reduciendo el riesgo percibido.

Subsidios a la tasa de interés.

El subsidio a la tasa de interés es una herramienta de política pública o privada diseñada para reducir el costo de los préstamos educativos al cubrir total o parcialmente los intereses que los estudiantes deben pagar. Su objetivo central es facilitar el acceso al crédito educativo, especialmente para poblaciones que enfrentan barreras económicas, al disminuir la carga financiera del endeudamiento y hacerlo más sostenible a largo plazo.

Este mecanismo aborda una falla de mercado vinculada a la asimetría de información y al riesgo crediticio. Las instituciones financieras suelen percibir a los estudiantes, particularmente aquellos sin historial crediticio o garantías tangibles, como prestatarios de alto riesgo, lo que se traduce en tasas de interés elevadas o en la negación directa de créditos. Esta dinámica excluye a poblaciones vulnerables de la educación superior y perpetúa desigualdades socioeconómicas. El subsidio a la tasa corrige este problema al absorber parte del costo del riesgo, incentivando a los prestamistas a ofrecer condiciones más accesibles y permitiendo que los estudiantes accedan a fondos sin asumir una deuda excesiva.

Entre las ventajas de este modelo destaca su capacidad para promover la inclusión educativa, ya que prioriza a grupos históricamente marginados, como estudiantes de bajos ingresos o comunidades rurales. Además, reduce la presión financiera inmediata sobre los beneficiarios, lo que puede incrementar las tasas de matrícula y retención en la educación superior. El subsidio también fomenta alianzas entre el sector público y privado, distribuyendo responsabilidades: mientras el Estado asume parte del riesgo, las entidades financieras amplían su cartera de clientes. Su flexibilidad permite adaptarlo a prioridades específicas, como subsidiar carreras estratégicas vinculadas a necesidades laborales o regiones con bajos índices de acceso a la universidad.

No obstante, el subsidio a la tasa de interés conlleva riesgos significativos. Uno de los principales es su potencial impacto fiscal, especialmente si el programa carece de criterios de focalización claros, lo que podría generar costos insostenibles para el erario público. Existe también el riesgo de que instituciones educativas aumenten arbitrariamente el costo de las matrículas al percibir que los estudiantes cuentan con subsidios, trasladando la carga financiera al Estado. Además, si el diseño no incluye salvaguardas, los beneficiarios podrían subestimar el costo real del préstamo, acumulando deudas elevadas una vez que el subsidio expire. Otro desafío es la posible ineficiencia en la asignación de recursos, como subsidiar a

estudiantes de mayores ingresos debido a filtros socioeconómicos deficientes, lo que diluiría el impacto social del programa.

Para mitigar estos riesgos, se recomienda un diseño riguroso que combine focalización, transparencia y sostenibilidad. Es esencial establecer criterios socioeconómicos estrictos, vinculando el subsidio a indicadores como el ingreso familiar o la ubicación geográfica, para asegurar que los recursos lleguen a quienes más los necesitan. Además, se deben implementar límites en el monto y plazo del subsidio, como cubrir solo un porcentaje de la tasa de interés o restringir su aplicación a los años de estudio activo. Para evitar alzas injustificadas en las matrículas, es clave regular a las instituciones que participan en programas subsidiados, exigiendo transparencia en sus costos. Paralelamente, la creación de fondos específicos, financiados mediante impuestos a sectores que se benefician de la fuerza laboral calificada, puede garantizar la sostenibilidad fiscal. Finalmente, monitorear continuamente el impacto del subsidio en la empleabilidad y el retorno económico de las carreras subsidiadas permitirá ajustar las políticas y maximizar su eficacia.

5.2 Créditos parcialmente condonables con mecanismo de repago PCI y subsidio a la tasa de interés

Uno de los productos con los cuales Atenea dará comienzo a la implementación de la estrategia para la financiación de educación a largo plazo es mediante el otorgamiento de créditos de largo plazo para financiar el acceso a la educación superior. Estos créditos contarán con las siguientes características:

Focalización de beneficiarios

Como se mencionó anteriormente, los estudiantes entre los deciles 4 y 9 son los más afectados por la contracción actual de la oferta de créditos educativos y frente a la ausencia de políticas públicas que los focalicen. Es por esto que esta línea de créditos va a permitir que los estudiantes de hogares de clase media accedan al beneficio. Ya que los deciles de ingreso no son una variable que esté disponible para la focalización de los hogares, y que los hogares con mayores ingresos no suelen solicitar registro en SISBEN, la variable que se sugiere para la focalización es el estrato de residencia, focalizando hasta el estrato 4.

Dado que Atenea promueve el mérito académico para la obtención de beneficios que aumenten el acceso a la educación superior, también se sugiere que el mecanismo de focalización de beneficiarios use el desempeño en Saber 11 como variable de focalización.

Focalización de la oferta

Como se mencionó en el diagnóstico, unos de los principales problemas con el otorgamiento de créditos tradicionales es que la escogencia de programas se hace bajo asimetrías de información frente a su pertinencia medida por sus niveles de empleabilidad y salarios futuros. Esto es especialmente cierto para los estudiantes, quienes no cuentan con la información disponible. Es por esto que, dado que Atenea ha desarrollado una serie de indicadores que miden la pertinencia, permanencia y calidad de la educación de la educación superior y no cuenta con estas asimetrías de información, la Agencia llevará a cabo un proceso de selección y focalización de la oferta de manera que los créditos que otorgue no tengan que ser repagados por estudiantes que enfrentan una alta probabilidad de obtener malos desempeños en el mercado laboral.

En particular los índices que ha desarrollado Atenea se centran en la Tasa Interna de Retorno (TIR) y el Índice para la Selección de la Oferta de la Educación Superior (ISOES). Como se mencionó previamente la TIR mide la rentabilidad de los programas educativos considerando el costo de la educación y la trayectoria laboral proyectada de los graduados. Por su parte, el ISOES permite evaluar la calidad y pertinencia de los programas académicos, buscando contar con una oferta orientada a responder de manera efectiva a las necesidades de los jóvenes y al contexto de la ciudad. Este índice permite evaluar programas académicos según tres dimensiones clave: pertinencia, calidad y permanencia. Con base en estos indicadores se propone que Atenea seleccione a IES con altos niveles en su ISOES y a programas que presenten TIR positivas.

Finalmente, el mecanismo no tendrá restricciones sobre el precio de la matrícula. Lo anterior se da con el propósito de promover la competencia entre las instituciones de alta calidad y que no haya una discriminación en la formación por capacidad de pago. De esa manera se promueve el acceso a programas de alta calidad.

Subsidio de la tasa de interés

Como ya se mencionó anteriormente, subsidiar la tasa de interés tiene múltiples beneficios siendo los principales que le permite a los estudiantes endeudarse de manera menos onerosa para pagar sus estudios de educación superior en un menor tiempo y con cuotas de repago más manejables. Esta política pública ha sido ampliamente usada en el país y ha beneficiado a un gran número de estudiantes que no ven crecimientos mensuales en su deuda por aportes a la operación del crédito. Es por esto que se sugiere que los créditos otorgados financien sus costos de operación mediante recursos del Distrito, de manera que estos costos de operación no se les trasladen a los estudiantes.

Pago Contingente al Ingreso

Como ya se explicó anteriormente, los PCI tienen múltiples beneficios siendo los principales que: evitan que los estudiantes enfrenten altas cuotas de repago como proporción de su ingreso, no generan obligaciones durante los periodos de desempleo y permiten compartir el riesgo con la entidad que origina los préstamos. Esto se logra mediante la implementación de un esquema de pago que establece cuotas calculadas mediante tasas marginales progresivas, de manera que los niveles de ingreso más altos correspondan a tasas y cuotas mayores, protegiendo a los graduados en sus primeros años laborales cuando sus ingresos suelen ser más bajos. Por sus múltiples ventajas es altamente recomendable que Atenea comience a introducir mecanismos de PCI dentro de sus estrategias, ayudando de esta manera a que la ciudad y el país comiencen a transitar hacia este modelo de financiación de largo plazo.

Una consideración importante a tener en cuenta en el PCI es que por lo general hay tres características deseables que no es posible que se cumplan de manera simultánea: bajas tasas de repago, bajos tiempo de repago y altos niveles de recaudo. Por lo general y por diseño, solo es posible que de manera simultánea se alcancen solo dos de las tres condiciones. La decisión que tome Atenea va a depender de lo que se espere en términos de recaudo y sostenibilidad fiscal y de lo atractivo que el producto pueda ser para los estudiantes en términos de cuotas de repago y plazos para cumplir con la deuda.

Para ayudar a tomar esta decisión, Atenea trabajó de la mano del Banco Mundial para simular diferentes escenarios y posteriormente tomar una decisión más informada. Mediante este trabajo de consultoría se propusieron tres esquemas de recaudo específicos para el caso de Bogotá que se denominaron: A, B y C. Estos esquemas difieren esencialmente en la estructura de umbrales de ingreso y tarifas marginales de repago, y, por ende, en el grado de subsidio público necesario y el ritmo de recuperación de recursos.

El esquema A se caracteriza por aplicar la carga de repago más baja de los tres. Sus tarifas marginales inician en 11 % sobre el tramo de ingreso entre 1 y 2 SMMLV, y alcanzan un máximo de 22 % para quienes devengan más de 8 SMMLV. Esta menor presión sobre los egresados se traduce en un mayor subsidio público inicial, equivalente al 40.86 % del costo de colocación de la cohorte. El modelo muestra que, al estabilizarse el programa con cinco cohortes activas, los pagos recuperados alcanzan el 65 % del costo de colocación, de modo que Atenea debe aportar un 35.23 % restante para mantener la operación en equilibrio. La trayectoria de amortización promedio para quienes efectúan pagos se extiende a 15 años.

El esquema B eleva moderadamente la carga de repago, con un tramo inicial del 14 % entre 1 y 2 SMMLV y topes de 16 % y 20 % en los rangos superiores. Esta modificación reduce el subsidio público al 38.18 % del costo por cohorte y mejora la recuperación de recursos al 67 %. En equilibrio de largo plazo, Atenea solo necesita cubrir un 33.18 % del costo,

permitiendo que la mayor parte de la financiación circule nuevamente en forma de nuevos créditos. El plazo promedio de repago para los graduados que aportan se sitúa en 14 años, un año menos que en el modelo A, acortando el tiempo de exposición fiscal.

El esquema C aplica la carga de repago más alta: 18 % en el tramo inicial y hasta 27 % para los ingresos que superan 4 SMMLV. Este énfasis en una mayor contribución del beneficiario reduce el subsidio público al 34.91 % del costo y permite recuperar cerca del 69 % a través de los pagos contingentes. En el estado estacionario, sólo un 30.89 % del costo proviene de presupuesto de Atenea, lo que libera recursos para otras iniciativas en el mediano y largo plazo. Además, la amortización promedio se completa en 12 años, la más rápida de los tres esquemas.

Tabla 2. Esquemas de Recaudo para Bogotá

Esquema	Umbrales y tarifas	% de recuperación aproximada	% subsidio en el equilibrio de largo plazo	Tiempo de repago promedio
A	> 1-2 SMMLV: 11% > 2-4: 16% > 4-8: 20% > 8+: 22%	65%	35,23%	15 años
B	> 1-2 SMMLV: 14% > 2-3: 16% > 3-4: 20% > 4+: 20%	67%	33,18%	14 años
C	> 1-2 SMMLV: 18% > 2-3: 21% > 3-4: 24% > 4+: 27%	69%	30,89%	12 años

Fuente: Elaboración propia con información del Banco Mundial (2024)

En conjunto, estos tres modelos dejan ver que existe un trade-off entre facilidades de acceso para los estudiantes y sostenibilidad fiscal. A medida que la carga de repago aumenta de A a C, disminuye el subsidio público, mejora la sostenibilidad del fondo y se reduce el plazo de repago. Sin embargo, los egresados asumen una mayor presión financiera. En cualquier caso, el punto de equilibrio de largo plazo (garantizar cinco cohortes activas financiadas en su mayor parte por los propios pagos contingentes) se alcanza en todos los modelos gracias al efecto de rotación de los recursos recuperados.

Condonaciones parciales

Como se mencionó arriba, una característica deseable de los PCI es que no cuenten con periodos muy largos de repago ya que entre más años dure el compromiso menos atractivo es el producto para los beneficiarios. Frente a este escenario, una opción para acelerar los

tiempos de repago es condonar parcialmente el monto que se prestó (adicional al subsidio de la tasa, lo cual permite también acelerar los tiempos de repago) al beneficiario para la financiación de la matrícula y de esta manera disminuir el capital total que debe ser devuelto.

Frente a los argumentos que se deben tener en cuenta para determinar las condiciones de condonación se propone contar con un enfoque de ingreso disponible futuro. Es decir, analizar las condiciones individuales de cada persona y tomar proxys que permitan inferir el ingreso disponible con el que va a contar el individuo con base en sus características.

Un ejemplo de lo anterior se da en el caso del sexo. Tanto mujeres como hombres pagan los mismos costos por acceder a la educación superior, pero cuando salen al mercado laboral tienen ingresos diferentes por la bien identificada brecha salarial de género presente en muchas sociedades, incluida Bogotá. La brecha salarial entre hombres y mujeres en Bogotá es de al menos 9% y tiende a aumentar a medida que disminuye el nivel educativo, lo que sugiere un mayor grado de vulnerabilidad para las mujeres con menor formación académica. A partir de un ejercicio propio con datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH, 2024), y controlando por experiencia laboral, campo de formación y ocupación, se estima que las mujeres ganan en promedio un 9,1% menos que los hombres en el nivel universitario, 12% menos en el nivel tecnológico y 13% menos en el nivel técnico profesional. Estas diferencias reflejan desigualdades estructurales que persisten incluso entre personas con perfiles laborales comparables.

En un escenario de cuota de repago fija (que no dependa del ingreso), tanto hombres como mujeres tienen cuotas iguales, pero ingresos diferentes, lo que lleva a que las mujeres tengan un ingreso disponible menor que el de los hombres una vez cumplan con su obligación financiera. En un modelo PCI, si bien todos los individuos pagan de manera proporcional a su ingreso y en ese sentido las mujeres pagarían menos que los hombres, también se demorarían más años en pagar sus deudas. Es por esto por lo que la condonación por razones de sexo podría ayudar a equiparar la cancha en términos de responsabilidades financieras y evitar obligaciones desiguales.

Otra característica diferencial a tener en cuenta para las condiciones de condonación es el nivel socioeconómico inicial del individuo. Si bien es cierto que en el mecanismo PCI la cuota de repago depende del ingreso futuro de la persona y por lo tanto la vulnerabilidad socioeconómica del individuo no debería representar como tal una desigualdad, es necesario tener en cuenta que la vulnerabilidad esta correlacionada con las responsabilidades que tiene el individuo para aportar en el hogar. Es así, por ejemplo, que individuos que vienen de hogares vulnerables socioeconómicamente probablemente vienen de hogares con mayores tamaños y donde la necesidad de contribuir incluso después de la graduación es más alta para

individuos que vienen de hogares de altos ingresos²⁵. De acuerdo con Martínez et.al. (2020), la percepción económica de los jóvenes respecto al gasto de sus hogares, al avance generacional y la dependencia a largo plazo que podrían tener sus padres, difiere con respecto a la realidad económica que enfrentan. En este sentido, jóvenes de hogares de mayor tamaño que enfrentan más vulnerabilidades, perciben que gastarán más dinero contribuyendo a su hogar, y que en el futuro tendrán más responsabilidades por la alta probabilidad de que sus padres lleguen a ser dependientes durante su vejez. Aunque también perciben que acceder a educación superior podrá ayudarles a tener una mejor realidad económica que la de sus padres y tener un avance generacional, sus ingresos disponibles para otros gastos, como cuotas de repago, son limitadas. De esta forma el mecanismo de PCI contribuirá a generar menos presiones sobre el ingreso.

Adicional al sexo y a la vulnerabilidad socioeconómica, existen otras variables que operan bajo la misma lógica. Es por esto que se sugiere que Atenea analice cuales considera que son las más pertinentes para incluir en un esquema de condonación.

5.3 Línea de garantía crediticias para créditos educativos de largo plazo

La segunda línea de intervención con la cual se propone arrancar Atenea se centra en disponer recursos distritales para la configuración de un esquema de garantías crediticias que eliminen la necesidad de colaterales físicos, los cuales son un obstáculo significativo para estudiantes. Para esta línea Atenea trabajará de manera cercana con aliados, incluyendo las instituciones de educación superior (IES) que originan créditos y que al contar con un esquema de garantías puede ofrecer sus créditos a una diversidad mayor de estudiantes. Dado que el CAPEX proviene de las IES, se propone que estas tengan autonomía para seleccionar a los estudiantes.

Bajo este esquema, Atenea asumirá los costos vinculados a las reclamaciones de garantía presentadas por las IES u otros aliados, eliminando así una barrera financiera adicional tanto para las instituciones como para los estudiantes. Gracias a la ausencia de colaterales físicos, se facilita el acceso al crédito para un segmento poblacional históricamente excluido de los mecanismos tradicionales de financiamiento universitario.

6. Conclusiones y recomendaciones.

Poder hacer frente a las barreras y coyunturas que afronta el sector de la financiación de la educación superior en la ciudad requiere de un esfuerzo coordinado por parte de los diversos

²⁵ De acuerdo con la Gran encuesta integra de hogares (2023) en Colombia la tasa de incidencia de la pobreza es de 26,8% para hogares de 3 integrantes y 42,9% para hogares de 4 integrantes o más.

actores que componen el ecosistema: IES, entidades públicas, entidades financieras, etc. Así mismo requiere el desarrollo de estrategias innovadoras que permitan mejorar los productos existentes y que han derivado en múltiples problemas para el sector y los estudiantes. Es por esto que mediante su propuesta de rediseño del Fondo FEST, Atenea está buscando no solo diseñar estrategias innovadoras, sino un trabajo conjunto con los diferentes actores del sector para que de manera conjunta y articulada se puede buscar un objetivo común.

Adicionalmente, el éxito de estas estrategias de financiación de la educación superior en el largo plazo depende de su capacidad para hacer un monitoreo constante de la estrategia y de iterar constantemente con base en lecciones aprendidas y oportunidades de mejora identificadas.

Recomendación	Detalle
Monitoreo constante a la focalización	Hacer seguimiento a los estudiantes beneficiarios para monitorear si se está llegando a la población objetivo.
Fomentar alianzas intersectoriales	Fortalecer alianzas con Instituciones de Educación Superior y otras entidades para seguir ampliando la originación de crédito u otros mecanismos financieros de largo plazo que permitan ampliar el acceso y la permanencia.
Mitigar riesgos fiscales y operativos	- Implementar educación financiera para beneficiarios de créditos, enfocada en manejo de deuda y proyección de ingresos. - Desarrollar sistemas de información para el seguimiento a beneficiarios que integren datos de morosidad, empleo y desempeño académico, y que le permitan al estudiante hacer monitoreo de cómo va su deuda.
Garantizar sostenibilidad y escalabilidad	- Explorar fuentes alternativas de financiación: aportes voluntarios a impuestos Distritales, donaciones, entre otros. - Crear un protocolo de crisis que activen en función de situaciones excepcionales que puedan afectar al individuo y su continuidad como al programa.
Seguimiento y alianzas una vez graduados	Incentivar a las IES a crear mecanismos que aumenten la probabilidad de los egresados beneficiarios de encontrar empleo en el corto plazo.
Titularizaciones	Créditos educativos agrupados que se emiten como valores negociables en el mercado y permiten dar liquidez y solvencia a las instituciones financieras e inversionistas. Esto permite otro mecanismo de rentabilidad a los créditos que podría hacer que las tasas de interés fuesen más bajas por el riesgo compartido en el mercado.
Sostenibilidad financiera	Monitorear los ingresos que retornan los estudiantes de manera que se pueda analizar el modelo en el largo plazo en el marco de componentes como la sostenibilidad financiera y la carga financiera para los beneficiarios

7. Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2023, 8 de diciembre). *¿Necesitas financiamiento para ingresar a la universidad? Inscríbete a FondoFEST*. Recuperado de <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/educacion/fondo-fest-credito-beca-condonable-para-estudiar-una-carrera-en-2024>
- Álvarez, L.E., Corrales, A., Londoño-Vélez, J., López, Y., Rodríguez, C., & Sánchez, F. (2023). *Ser Pilo Paga y movilidad social: impactos de mediano plazo en educación y empleo*. Departamento Nacional de Planeación. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Evaluacion_impacto_mediano_plazo_programa_ser_pilo_paga.pdf
- Banco Mundial. (2000). *Higher Education in Developing Countries: Periland Promise*. USA. <http://www.tfhe.net/report/downloads/report/bm.Pdf>
- Banco Mundial. (2018). *World Development Report 2018: Learning to realize education's promise*. Banco Mundial. <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2018>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2021). *Educación superior y COVID-19 en América Latina y el Caribe: financiamiento para los estudiantes*. Nota técnica N° IDB-TN-02206. <https://publications.iadb.org/es/educacion-superior-y-covid-19-en-america-latina-y-el-caribe-financiamiento-para-los-estudiantes>
- Barr, N. (2001). *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*. Oxford University Press.
- Barr, N. (2012). *The Higher Education White Paper: The Good, the Bad, the Unspeakable – and the Next White Paper*. *Social Policy & Administration*, 46(5), 483–508.
- Carranza, J. E., Ferreyra, M. M., & Gazmuri, A. M. (2022). *The dynamic market for short-cycle higher education programs*. Banco de la República, The World Bank, Toulouse School of Economics, University of Toulouse Capitole.
- Chapman, B. (2006). *Income Contingent Loans for Higher Education: International Reforms*. *Handbook of the Economics of Education*, Vol. 2.
- Cifuentes, L.D. & Buitrago N. (2020). *El programa Ser Pilo Paga: un análisis desde la efectividad de las políticas públicas en la educación superior en Colombia*. <https://repository.uamerica.edu.co/server/api/core/bitstreams/13681d14-3b09-4650-9a35-9356ad1b8c7a/content>
- Chapman, B., & Doan, D. (2019). Introduction to the special issue “Higher education financing: Student loans”. *Economics of Education Review*, 71, 1–6. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2019.04.001>

- Darling-Hammond, L. (2014). *Standards, assessments and educational policy: pursuit of genuine accountability*. Educational Testing Service.
<https://www.ets.org/Media/Research/pdf/PICANG8.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2023). Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 2023 [Conjunto de datos]. DANE.
<https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/827>
- Deming, D. J., Goldin, C., & Katz, L. F. (2012). *The For-Profit Postsecondary School Sector: Nimble Critters or Agile Predators?* *Journal of Economic Perspectives*, 26(1), 139–164.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2022). *Cómo va el Plan Nacional de Desarrollo*.
<https://sinergiapp.dnp.gov.co/#HomeSeguimiento>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2025). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2024* [Base de datos]. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv>
- El-Khawas, E. Depietro-Jurand, R., Holm-Nielsen, L. (1998). *El control de calidad en la educación superior: avances recientes y dificultades por superar*. Washington, DC: World Bank.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/434541468182369826>
- Ferreira, Maria Marta; Avitabile, Ciro; Botero Álvarez, Javier; Haimovich Paz, Francisco; Urzúa, Sergio. 2017. *At a Crossroads: Higher Education in Latin America and the Caribbean*. Directions in Development—Human Development; World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/26489>
[License](#)
- Forero, N., Bardey, D. (2008). *Teorías y Algunas Experiencias Internacionales en el Financiamiento de la Educación Superior: Lecciones para Colombia*. Universidad del Rosario. Documentos de Trabajo, No.37. https://www.researchgate.net/profile/David-Bardey/publication/4827259_Teorias_y_algunas_experiencias_internacionales_en_el_financiamiento_de_la_Educacion_Superior_lecciones_para_Colombia/links/09e4151329947d8ba5000000/Teorias-y-algunas-experiencias-internacionales-en-el-financiamiento-de-la-Educacion-Superior-lecciones-para-Colombia.pdf
- Forero, Y. (2012). *Análisis del Riesgo de Financiación de las IES Privadas Colombia*. Universidad Tecnológica de Bolívar. <https://biblioteca.utb.edu.co/notas/tesis/0063716.pdf>
- García de Fanelli, A. (2019). *El financiamiento de la educación superior en América Latina*. Propuesta Educativa, vol. 2, núm. 52, pp. 111-126. Argentina.
<https://www.redalyc.org/journal/4030/403062991010/html/>
- García S., Majerowics S., Maldonado D. (2023). *Evaluación de impacto de corto plazo de Jóvenes a la U*, Universidad de los Andes. Recuperado de https://www.agenciaatenea.gov.co/sites/default/files/2023-10/evaluacion_jovenes_a_la_u.pdf
- Hanni, M. (2019). *Financiamiento de la enseñanza y la educación y formación técnica y profesional en América Latina y el Caribe* (Serie Macroeconomía del Desarrollo N.º 200, LC/TS.2019/29). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ebab0331-5518-4183-bf81-2aae1e72b347/content>

- Hoxby, C., Turner, S. (2015). *What High-Achieving Low-Income Students Know About College*. American Economic Review 105 (5): 514–17. DOI: 10.1257/aer.p20151027
- ICETEX. (2025, febrero 20). *ICETEX mantiene su compromiso con la educación y garantiza desembolsos de matrícula*. Recuperado de <https://web.icetex.gov.co/-/icetex-mantiene-su-compromiso-con-la-educacion-y-garantiza-desembolsos-de-matricula>.
- ICETEX, (2022). Propuesta “Adición del Apéndice No. 1 Al Reglamento de Crédito del ICETEX (Acuerdo 025 De 2017) para Regular el Otorgamiento de Créditos Educativos por Medio del Mecanismo de Pago Contingente al Ingreso”. Oficina Asesora de Planeación, Vicepresidencia de Crédito y Cobranza. <https://web.icetex.gov.co/documents/20122/649147/Documento-Tecnico-Pago-Contingente-al-Ingreso.pdf>
- Jensen, R. (2010). THE (PERCEIVED) RETURNS TO EDUCATION AND THE DEMAND FOR SCHOOLING. *The Quarterly Journal of Economics*, 125(2), 515–548. <http://www.jstor.org/stable/27867489>
- Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX). (2025). Créditos Otorgados por ICETEX [Conjunto de datos]. Datos Abiertos Colombia. https://www.datos.gov.co/Educacion/Creditos-Otorgados-por-ICETEX/26bn-e42j/about_data
- Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX). (2025). COMPORTAMIENTO DE CARTERA Y CRÉDITO EDUCATIVO [Conjunto de datos]. Datos Abiertos Colombia. https://www.datos.gov.co/Educacion/COMPORTAMIENTO-DE-CARTERA-Y-CREDITO-EDUCATIVO-/dugh-vkir/about_data
- Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX). (2024, 26 de abril). *Con más de cinco millones de colombianos beneficiados, en siete décadas, se conmemora el Día Internacional del Crédito* [Comunicado de prensa]. <https://web.icetex.gov.co/es/-/con-mas-de-cinco-millones-de-colombianos-beneficiados-en-siete-decadas-se-conmemora-el-dia-internacional-del-credito>
- Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) de la Pontificia Universidad Javeriana. (2021). *Informe No. 41: ¿A qué ciudades migran los estudiantes en tránsito inmediato a educación superior?* Recuperado de <https://lee.javeriana.edu.co/w/lee-informe-41>
- Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) de la Pontificia Universidad Javeriana. (2023). *Informe No. 83: Sistema mixto de la educación superior: Importancia y funcionamiento en Colombia*. <https://www.javeriana.edu.co/recursosdb/5581483/8102914/Informe83+EDUSUPERIORSistemaMixto2023-DIC2023VF.pdf>
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2024, 17 de julio). *En 2024, el 95 % de los estudiantes de educación superior y 10.000 jóvenes de la fuerza pública accederán a la gratuidad educativa* [Comunicado de prensa]. <https://www.mineduacion.gov.co/porta/salaprensa/Comunicados/421439:En-2024-el-95-de-los-estudiantes-de-educacion-superior-y-10-000-jovenes-de-la-fuerza-publica-accederan-a-la-gratuidad-educativa>
- OECD (2023), *Education at a Glance 2023: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e13bef63-en>.

- Revista Edu. (2023). *¿Por qué hablar de un modelo mixto en la educación superior?* <https://revistaedu.co/secciones/temacentral/por-que-hablar-de-un-modelo-mixto-en-la-educacion-superior/4617/>
- Superintendencia Financiera de Colombia, (2018). CRÉDITO, DEUDOR SOLIDARIO, ANÁLISIS DE ENDEUDAMIENTO. Concepto 2018012798-002 del 2 de febrero de 2018. <https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/10096970/normativanormativa-generalboletin-juridico-superintendencia-financieraboletin-juridico-numero-credito-deudor-solidario-analisis-de-endeudamiento-10096970/>
- UNESCO International Institute for Higher Education in Latin America and the Caribbean (IESALC). (2020). *Towards universal access to higher education: international trends*. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. <http://www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-en>

