

**La privatización pasiva y la crisis financiera de la educación superior pública en Colombia**

**The passive privatization and the financial crisis of public higher education in Colombia**

**A privatização passiva e a crise financeira do ensino superior público na Colômbia**

Luis Hernando Portillo Riascos

---

Doctor en Economía, Universidad Complutense de Madrid, España, Docente adscrito al departamento de Economía, Universidad de Nariño. ORCID: 0000-0003-3362-6934. E-mail: luishernando@udenar.edu.co. San Juan de Pasto - Colombia.

---

**Recibido: 10 de julio de 2024**

**Aceptado: 18 de noviembre de 2024**

**DOI: <https://doi.org/10.22267/rtend.252601.264>**

**Cómo citar este artículo:** Portillo, L. (2025). La privatización pasiva y la crisis financiera de la educación superior pública en Colombia. *Tendencias*, 26(1), 29-60.  
<https://doi.org/10.22267/rtend.252601.264>

## Resumen

**Introducción:** Este artículo examina la problemática que supone el actual esquema de financiamiento de las universidades públicas colombianas, en el cual se observa la evidente contradicción entre las crecientes necesidades de dichas instituciones y el presupuesto asignado por el Estado para su funcionamiento. **Objetivo:** El propósito de este estudio es analizar los efectos generados como consecuencia de la estrategia de privatización pasiva implementada a partir de la Ley 30 de 1992. **Metodología:** El enfoque de investigación utilizado es de naturaleza cuantitativa, con un alcance descriptivo. Desde el punto de vista metodológico, se abordan dos dimensiones: indicadores de gestión y de financiamiento. El periodo de análisis comprende de 1993 a 2022. La información utilizada proviene fundamentalmente de las bases de datos e informes publicados por el Ministerio de Educación. **Resultados:** Como resultado de esta investigación, se encontró que, a pesar del incremento de la cobertura educativa durante las últimas tres décadas, el financiamiento de las universidades públicas ha sido precario. Además, se advirtió que la apuesta estatal para la prestación del servicio educativo privilegió progresivamente los subsidios a la demanda, en detrimento de las transferencias hacia las instituciones públicas. **Conclusiones:** Esta situación amenaza la sostenibilidad de este tipo de instituciones, a la vez que provoca un deterioro manifiesto de las condiciones de calidad en la prestación del servicio.

**Palabras clave:** administración de la educación; autonomía educativa; descentralización educativa; financiación de la educación; reforma de la educación.

**JEL:** I22; I28; L33; H52; H75.

## Abstract

**Introduction:** This article examines the challenges posed by the current funding scheme for public universities in Colombia, where there is a clear contradiction between the growing needs of these institutions and the budget allocated by the State for their operation. **Objective:** The purpose of this study is to analyze the effects generated as a consequence of the passive privatization strategy implemented through Law 30 of 1992. **Methodology:** The research approach is quantitative, with a descriptive scope. Methodologically, two dimensions are addressed: management and financing indicators. The analysis period spans from 1993 to 2022. The data used

mainly comes from databases and reports published by the Ministry of Education. **Results:** As a result of this research, it was found that, despite the increase in educational coverage over the last three decades, the funding for public universities has been inadequate. Moreover, it was noted that the state's strategy for providing educational services progressively favored demand-side subsidies at the expense of transfers to public institutions. **Conclusions:** This situation threatens the sustainability of these institutions while leading to a noticeable deterioration in the quality of service provision.

**Keywords:** education management; educational autonomy; educational decentralization; education financing; education reform.

**JEL:** I22; I28; L33; H52; H75.

### Resumo

**Introdução:** Este artigo examina o problema apresentado pelo atual esquema de financiamento das universidades públicas colombianas, no qual se observa a evidente contradição entre as necessidades crescentes dessas instituições e o orçamento alocado pelo Estado para seu funcionamento. **Objetivo:** O objetivo deste estudo é analisar os efeitos gerados como consequência da estratégia de privatização passiva implementada desde a Lei 30 de 1992. **Metodologia:** A abordagem de pesquisa utilizada é de natureza quantitativa, com escopo descritivo. Do ponto de vista metodológico, são abordadas duas dimensões: indicadores de gestão e de financiamento. O período de análise é de 1993 a 2022. As informações utilizadas provêm principalmente de bancos de dados e relatórios publicados pelo Ministério da Educação. **Resultados:** Como resultado dessa pesquisa, constatou-se que, apesar do aumento da cobertura educacional nas últimas três décadas, o financiamento das universidades públicas tem sido precário. Além disso, observou-se que o compromisso do Estado com a prestação de serviços educacionais favoreceu progressivamente os subsídios à demanda, em detrimento das transferências às instituições públicas. **Conclusões:** Essa situação ameaça a sustentabilidade desse tipo de instituição e, ao mesmo tempo, causa uma clara deterioração na qualidade da prestação de serviços.

**Palavras-chave:** administração educacional; autonomia da educação; descentralização educacional; financiamento da educação; reforma da educação.

**JEL:** I22; I28; L33; H52; H75.

## Introducción

Durante las décadas de los ochenta y noventa del siglo XX, Colombia se sumó a la tendencia de varios países latinoamericanos para emprender una serie de reformas tendientes a profundizar la liberalización comercial y financiera (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 1990, 2002, 2004), en línea con las políticas promovidas por el Consenso de Washington. Estas reformas incluyeron la apertura económica y la desregulación, procesos que estuvieron fuertemente influenciados por la necesidad de modernizar el Estado colombiano y mejorar su integración en los mercados internacionales (Gómez, 2021). Sin embargo, aunque estas políticas lograron ciertos avances en la estabilización macroeconómica, también llevaron a desafíos significativos, como un incremento en la desigualdad y efectos mixtos en el crecimiento económico (Cepeda et al., 2022).

La apuesta aperturista significó una revisión del papel del Estado y sus funciones, lo que al final redundó en modificaciones significativas en el modelo económico que había prevalecido hasta este momento (CEPAL, 1990). En el caso colombiano, las llamadas “reformas estructurales” también se disgregaron a la educación (Restrepo, 2006). En general, lo que se observó es un incremento acelerado de la oferta y la participación del sector privado en la educación superior, en el que coexiste un sector público que paulatinamente se fue diezmando, fundamentalmente por la asfixia financiera a la que fue sometido. Dicho fenómeno no es exclusivo de Colombia, ya que varios de los países de América Latina y el Caribe vienen enfrentando retos significativos en términos de la financiación de la educación superior pública, además de la baja cobertura, la inequidad, entre otros indicadores, y grandes brechas con relación a los países desarrollados (López, 2016).

Para indagar los alcances del fenómeno precitado, esta investigación tiene como propósito analizar los efectos generados en la educación superior pública como consecuencia de la privatización pasiva ocasionada a partir de la implementación de la Ley 30 de 1992. El problema fundamental del esquema de financiamiento es la contradicción entre las crecientes necesidades de las Instituciones de Educación Superior Públicas (IES) colombianas y el presupuesto asignado por el Estado para su funcionamiento. En este marco, lo que se pudo establecer dentro de esta investigación es que la apuesta estatal para la prestación del servicio educativo estuvo cada vez

más concentrada en los subsidios a la demanda y no en el fortalecimiento de las instituciones públicas. De ahí que es importante examinar las consecuencias de dicha postura.

El artículo está organizado en cuatro secciones, incluida esta introducción. En la segunda sección se presenta una breve revisión de la literatura, en la cual se abordan aspectos como el financiamiento y los modelos de gestión en la educación superior. En la tercera sección se describe la metodología seguida dentro de este estudio, así como algunas de las limitaciones encontradas frente a la temática. En la cuarta sección se exponen los principales resultados encontrados y su interpretación a la luz de la revisión de la literatura. Al final se relacionan las conclusiones más importantes que se lograron extraer a partir de esta investigación.

### **Revisión de la literatura**

No existe ninguna duda sobre la importancia que tiene la educación en el desarrollo de la sociedad (Asociación Colombiana de Universidades [ASCUN], 2022). Además, es un derecho que tienen los ciudadanos para mejorar sus niveles de bienestar. Por tal motivo, una premisa fundamental es que el Estado debe disponer de todas las herramientas para que este derecho se convierta en realidad, sin que haya restricciones asociadas a la situación socioeconómica de sus habitantes (Sen, 2000). Asimismo, la educación se debe ofrecer en condiciones óptimas de calidad; un principio que demanda un financiamiento adecuado y sostenible para la prestación del servicio (Brunner et al., 2024; Consejo Nacional de Educación Superior [CESU], 2014). En otras palabras, el derecho no puede hacerse efectivo sin que existan los medios para que sea una realidad.

Desde la Economía Pública, siempre se ha considerado a la educación como un bien preferente, dadas las externalidades que genera sobre el conjunto de la sociedad y sus efectos en términos de movilidad social, crecimiento económico, productividad y competitividad (ASCUN, 2022; Becker, 1964; Giraldo, 2009; Schultz, 1961). Incluso, en varios países se ha vuelto obligatorio que las personas accedan hasta ciertos niveles de formación. En el mismo sentido, la teoría del capital humano ha generado contribuciones significativas en este campo (Becker, 1964; Schultz, 1961). Posteriormente, dichos elementos fueron ampliados y profundizados en el marco de las teorías del crecimiento endógeno, en las cuales se resaltan los aportes de Barro (2001), Lucas (1988) y Romer (1990), quienes destacan la importancia de la cualificación de los trabajadores.

Más allá de los efectos positivos que puede generar la educación, un tema de discusión es quién debe encargarse de la provisión de este servicio: el sector público o los agentes privados. Desde la década de los setenta del siglo XX, bajo el argumento de la ineficiencia del Estado, emergió la posición según la cual había que fortalecer la participación del mercado, y para ello surgieron estrategias expeditas como la privatización. De ahí en adelante, se fue fortaleciendo un sistema mixto, que es el que prevalece actualmente en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (Brunner et al., 2024; Marmolejo et al., 2023).

En el caso de la educación superior, la privatización se puede asumir, al igual que en otras actividades, de dos maneras, mediante la enajenación de los activos (privatización activa o directa), o desmejorando las condiciones de financiación de las IES públicas (privatización pasiva), lo que significa una reducción progresiva de los aportes que hace el Estado (transferencias), y la obligación para que las mismas busquen otras alternativas para generar recursos propios (Castelao, 2021; Córdoba, 2014; Galindo et al., 2015; Giraldo, 2009). Este segundo escenario es el que habría ocurrido en Colombia a partir de 1991, tesis que se argumenta dentro de esta investigación; algo similar a lo que ha venido dándose en otros países latinoamericanos (Brunner et al., 2024; Marmolejo et al., 2023).

La privatización pasiva supone un deterioro paulatino de las condiciones bajo las cuales se presta el servicio educativo, el detrimento de la calidad del mismo, la precarización laboral, la evidente asfixia financiera, además de un proceso de mercantilización de la educación pública; lo que conduce a que las IES públicas, y particularmente las universidades, utilicen criterios similares a los que emplean los agentes privados (Castelao, 2021; Giraldo, 2009).

Al margen de la discusión entre lo público y lo privado, también existe una controversia de los modelos de gestión de la educación superior oficial (Abadía et al., 2020; Brunner et al., 2024; Chapman, 2006; Domínguez, 2018; Ministerio de Educación, 2022). En los extremos se encuentran, por una parte, el esquema centralizado, en el cual, el gobierno nacional (central o federal) es el que transfiere los recursos para financiar a este tipo de instituciones, y por otra, el descentralizado, que es un modelo que combina las asignaciones que realizan los gobiernos locales o subnacionales y las que hacen otros actores de la sociedad. No obstante, existen posiciones intermedias, que combinan tanto los aportes del nivel central de los gobiernos, los recursos de los

entes territoriales o subnacionales, y las contribuciones de otro tipo de agentes (Brunner et al., 2024; Ministerio de Educación, 2022; Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico [OCDE], 2019). De ahí que, en las últimas dos décadas, se haya dado un intenso debate alrededor del mundo acerca de la financiación de la educación superior pública<sup>1</sup> (Domínguez, 2018; Ministerio de Educación, 2022).

Por otra parte, la asignación presupuestal del Estado a las IES oficiales no es homogénea, lo que implica la existencia de diversos criterios, instrumentos, variables y parámetros (Brunner et al., 2024; Ministerio de Educación, 2022). No obstante, en general, la financiación de la educación superior se resume a partir de dos mecanismos, los subsidios a la oferta y los subsidios a la demanda, aunque puede haber una combinación de los mismos (ASCUN, 2022; Brunner et al., 2024).

En el caso de los subsidios a la oferta, los recursos se transfieren a las IES, las cuales se encargan de prestar el servicio y asumir los gastos e inversiones asociadas al cumplimiento de sus funciones misionales. Además, una parte de las asignaciones puede ser recurrente o estructural y el resto, coyuntural; ya sea por fórmulas, bolsas concursables o con carácter discrecional. Desde el punto de vista teórico, los subsidios a la oferta representan una posición en la cual el Estado asume la obligación de financiar la educación superior, privilegiando la defensa del derecho fundamental al acceso al sistema educativo.

Con relación a los subsidios a la demanda, el Estado asigna los recursos económicos directamente a los estudiantes, quienes los utilizan para sufragar los costos de la educación superior (matrículas, sostenimiento, entre otros). Las subvenciones se pueden conceder a través de transferencias o mediante créditos (Abadía et al., 2020). En algunos países, dentro de las alternativas para otorgar subsidios a la demanda, también se contemplan los préstamos contingentes al ingreso, en los cuales se plantean diferentes modalidades (Chapman, 2006; OCDE, 2019).

---

<sup>1</sup> Sin embargo, también es importante advertir que en dicha controversia simultáneamente se cuestiona la eficiencia del gasto en las instituciones de educación superior públicas (Viaene & Zilcha, 2013), algo que sobrepasa los alcances de esta investigación.

A diferencia de los subsidios a la oferta, en las subvenciones a la demanda, prevalece la “autonomía” que tiene el estudiante para escoger la institución en la cual va a cursar sus estudios (Giraldo, 2009; Molina, 2002). En el caso de las IES privadas, son las familias y la sociedad quienes asumen la responsabilidad de aportar recursos financieros para sufragar los gastos educativos. En muchas situaciones, este contexto deriva en un incremento del endeudamiento de las familias. Por otra parte, la libertad para elegir se ve restringida si la oferta pública es insuficiente. Además, la restricción es mayor si el Estado no garantiza los medios para que las IES oficiales presten los servicios en condiciones de calidad. Desde el punto de vista político, dicha posición implica que el Estado termina eludiendo su responsabilidad con la sociedad (Giraldo, 2009). Igualmente, dado que las instituciones entran en una competencia para atraer a los estudiantes, esta práctica supone un mecanismo concreto de mercantilización de la provisión de bienes públicos (Giraldo, 2009; Molina, 2002). Al final, dependiendo de la manera como la sociedad valore a la educación, prevalecerán los estímulos a la oferta (beneficios colectivos) o los de la demanda (beneficios individuales) (Balcão, 2020; Ministerio de Educación, 2022; Tandberg, 2010; Viaene & Zilcha, 2013).

La prevalencia de uno u otro modelo de gestión, ha ido cambiando con el paso del tiempo. Hasta finales de los setenta del siglo XX, los Estados asumieron gran parte de la financiación de la educación superior (Ayala, 2010; Ramírez, 2014). No obstante, en el marco de las políticas de liberalización aplicadas en el contexto latinoamericano, dicha responsabilidad poco a poco se fue limitando, dando lugar a un esquema en el que prevalece el mercado (Ayala, 2010; Brunner et al., 2024; Castela, 2021; Domínguez, 2018). Este nuevo esquema conllevó que las universidades públicas empezaran a buscar alternativas para incrementar sus rentas, como el cobro de matrículas, la prestación de servicios y comercialización de algunos bienes, las consultorías y asesorías tanto a entidades públicas como a las empresas privadas, los programas de posgrado, las patentes, entre otras (Abadía et al., 2020; Brunner et al., 2024; Marmolejo et al., 2023).

En el marco descrito, las decisiones de las universidades públicas, al igual que en el sector privado, empezaron a guiarse por la relación costo – beneficio. A todas luces, el hecho de que el Estado se desentienda del financiamiento de la educación superior resulta contradictorio, fundamentalmente porque este servicio se concibe como un bien público, y, por tanto, genera grandes beneficios en el desarrollo y crecimiento económico. Para el contexto de América Latina,



López (2016) afirma que hay una crisis de las universidades, no solo en términos de financiación, variable en la cual las restricciones son evidentes, sino también en la acreditación, gestión e incluso en la concepción misma como instituciones.

En Colombia, con la Constitución Política de 1991, se concibió un sistema mixto de educación superior, en el cual confluyen tanto el sector público como el privado (Ministerio de Educación, 2022). Bajo este esquema, se contempló a la educación superior, por una parte, como un derecho fundamental de los ciudadanos, pero, por otra, se definió como un servicio público, cuya responsabilidad la comparten el Estado, la sociedad y las familias. En sintonía con las demás normas que desarrollan lo señalado en la Constitución, se expidió la Ley 30 de 1992 “por la cual se organiza la prestación del servicio de educación superior en Colombia”, norma que supuso un cambio trascendental para la educación superior en este país.

Luego de tres décadas de vigencia de la Ley 30 de 1992, se vislumbran varios desafíos. En el caso de las universidades públicas, en general, las problemáticas se presentan en las dimensiones de financiamiento, cobertura, calidad, condiciones laborales del personal docente y administrativo, grandes divergencias entre universidades, debilidades en la regionalización, deterioro de la infraestructura, laboratorios, y crecientes requerimientos para prácticas académicas y el desarrollo de actividades de investigación (CESU, 2014; Lancheros y Mora, 2022; Sistema Universitario Estatal [SUE], 2021, 2022). Para entender la dinámica descrita, es fundamental indagar acerca del modelo de financiamiento de las IES públicas, y particularmente de las universidades.

### **Metodología**

La información utilizada dentro de esta investigación, proviene de las bases de datos e informes publicados por el Ministerio de Educación, y particularmente del Sistema Nacional de Información de Educación Superior (SNIES), los cuales se complementaron con las estadísticas de entidades como la CEPAL, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Banco Mundial y la OCDE. Además, se utilizó la base de datos de las transferencias realizadas a las universidades públicas desde 1993.

---

<sup>2</sup> Esta información fue suministrada a través de una solicitud realizada por el autor al Ministerio de Educación.

A partir de la información dispuesta en diferentes documentos y bases de datos, se empalmaron las series temporales para el periodo 1993-2022. Empero, en algunos casos, se tomó un lapso más largo, solamente en aquellas situaciones en las cuales esto fue posible. Las dos dimensiones examinadas dentro de este estudio son indicadores de gestión y desempeño del sector educativo y financiamiento. En todos los casos, se buscó enfatizar en el contraste entre las instituciones públicas y privadas; algo que es coherente con la estructura bajo la cual se desarrolla esta investigación. En la dimensión financiera, se enfatizó en los subsidios a la oferta, y particularmente en las asignaciones a las universidades públicas.

Por otra parte, se utilizaron algunas variables *proxy* para medir la participación del sector público en la educación superior, resaltando el gasto total, el gasto del sector privado, y la asignación per cápita histórica en las universidades públicas. Complementariamente, se emplearon dos variables que dan cuenta de la problemática de las IES, el número de plazas docentes por carácter y el tipo de vinculación laboral.

Desde el punto de vista financiero, no se incluyeron en el análisis los aportes de los entes territoriales a las universidades públicas, que son mínimos, ni tampoco las rentas propias (matrículas de pregrado y posgrado, venta de servicios, entre otros) ni otros recursos como estampillas, recursos de cofinanciación, ni las asignaciones eventuales que se han realizado en el marco de la ejecución de los proyectos del Sistema General de Regalías (SGR), tanto para infraestructura como para el desarrollo de proyectos de investigación.

Por último, la información de la financiación de la educación superior, así como de otras variables que se incluyen dentro de esta investigación, hace referencia únicamente al nivel de pregrado, y a nivel institucional, a las universidades oficiales.

## **Resultados**

### **Panorama de la educación superior en Colombia**

El desarrollo económico y social de un país depende de diferentes variables. No obstante, hay consenso en que la educación es una de las más importantes. En general, aquellos países con

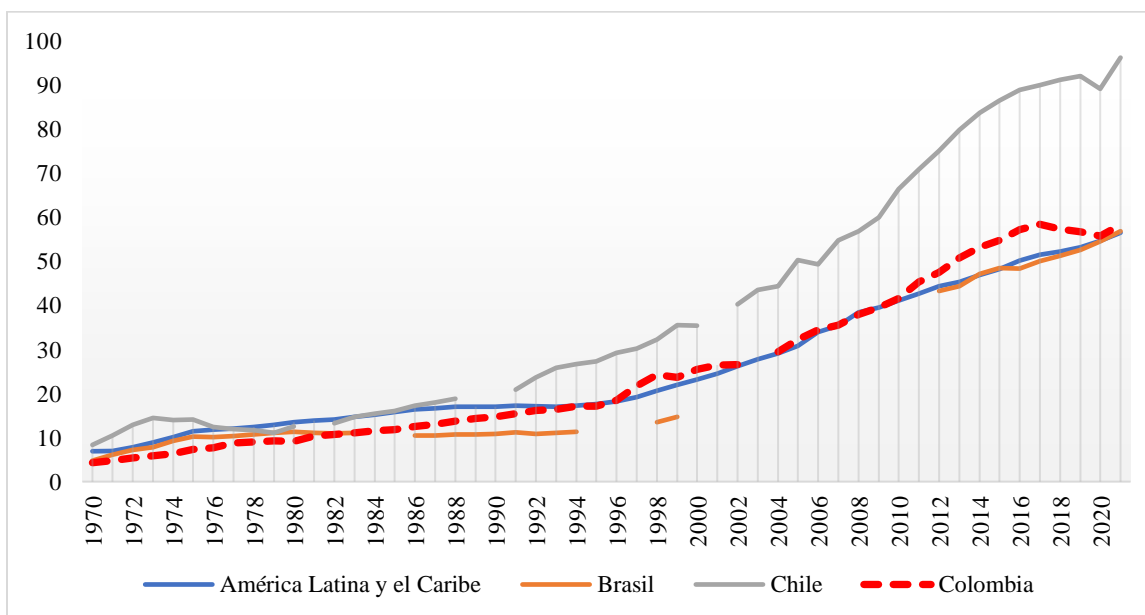
mayores niveles de renta per cápita tienden a destinar una mayor proporción del Producto Interno Bruto (PIB) a la educación. En el caso de Colombia, a pesar del incremento de la cobertura en educación superior, en los últimos quince años, la participación del gasto público en la educación terciaria, medida en términos del PIB, además de ser baja, ha venido disminuyendo. Así, mientras que en 2008 se destinaba el 0,86% del PIB a este nivel de educación, en 2020 solo se destinó el 0,48% (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], 2023). Por otra parte, la participación del sector público, que es inferior a la del sector privado, también ha decrecido; un fenómeno que se profundizó durante los años 2019 y 2020 (OCDE, 2023).

A principios de los noventa, la tasa bruta de matrícula de la educación superior de Colombia se ubicaba por debajo del 15%; tasa que es inferior a la media reportada para el conjunto de América Latina y el Caribe (Figura 1). De ahí en adelante, dicho porcentaje se ha ido incrementando, aunque todavía se sitúa por debajo del promedio de los países desarrollados, cuya ratio supera el 75%. En estos términos, si bien es cierto que el avance es significativo, ya que la tasa de cobertura se ubica por encima del 55%, es evidente que hay un rezago notorio. Además, el crecimiento se ha ralentizado en los últimos cinco años.

De acuerdo con la información publicada por el Ministerio de Educación (2023a), el número de estudiantes matriculados en las IES ha crecido de una manera significativa, desde los 447,448 en 1990 hasta los 2,5 millones en 2022, lo que implica que esta variable se multiplicó por cinco; para un crecimiento anual promedio del 5% en el periodo 1990-2022. Las IES públicas multiplicaron su matrícula por 6,9, con una tasa de crecimiento del 6,05% anual, mientras que las privadas reportaron unos valores de 3,8 y 4,15% para este lapso. Por sectores, vale destacar que, en 1990, las IES privadas ya participaban con el 60% de la matrícula total, proceso que se venía fortaleciendo desde los años setenta. De ahí en adelante, lo que se observa es un mayor peso del sector público, llegando a 2022 a porcentajes similares con relación a las IES privadas, lo cual es consecuente con el modelo mixto contemplado en la Ley 30 de 1992.

### **Figura 1**

*Colombia: tasa bruta de matrícula de nivel terciario (%), 1970-2021*



*Fuente:* Elaboración propia con información de la CEPAL (2023).

Por número de estudiantes matriculados, la cifra reportada en 1993 se multiplicó por cinco. De todas maneras, el mayor peso en el total lo siguen teniendo las universidades, que en 2022 representaron el 53% de los estudiantes. Esa tasa fue del 24%, 20% y 3%, para las instituciones universitarias, instituciones tecnológicas y las instituciones técnicas profesionales, respectivamente. El mayor crecimiento en la matrícula se presentó en las instituciones tecnológicas, que se incrementaron en 13 veces, pasando de 36,800 estudiantes en 1990 a 496,000 en 2022. En este punto, es importante mencionar que el mayor crecimiento se dio en el sector público, que pasó de 12,000 estudiantes a casi 500,000 en este lapso.

En paralelo con el crecimiento de la matrícula, simultáneamente se incrementó el número de docentes contratados. Pero, además, ha mejorado la cualificación de los mismos (Ministerio de Educación, 2023a). El nivel de formación que más creció fue el de doctorado, con un aumento del 1,370% entre 1994 y 2022, dado que se pasó de 1,266 profesores al inicio a 18,612 al final del periodo. En porcentajes, mientras en 1994 el 2% de los docentes tenía formación doctoral, en 2022 llegó al 12%. Conjuntamente, se incrementó la formación a nivel de especialización y maestría, con un aumento del 800% y 343%, respectivamente. En contraste, la formación a nivel profesional se redujo desde un 51% en 1994 al 20% en 2022. Si se suman los niveles de formación, en 1994

solamente el 16% de los docentes había alcanzado la maestría o doctorado. Para 2022, este porcentaje llegó al 55%.

La Tabla 1, muestra la información de los docentes por sector de la IES, tipología y modalidad de contrato. Esta información es relevante, dado que denota la forma como estas instituciones han venido vinculando a su personal. Dentro de los hechos destacables, se evidencia que la modalidad de contratación de docentes por horas se incrementó tanto en el sector público como en el privado. En las IES públicas, se pasó de un 40% en 2007 a un 44% en 2022. En las IES privadas, los porcentajes fueron del 28% y 34%, respectivamente. En contraste, se ha reducido la contratación a término indefinido y a término fijo. Así, mientras el personal con dedicación a tiempo completo en el sector público, representaba el 33% en 2007, en 2022 llegó al 23%. En el sector privado se mantuvo en el 14%. Con relación a la vinculación bajo la modalidad a término fijo, la contratación también se redujo, pasando del 26% al 21% en el sector público, y del 58% al 49% en el sector privado.

**Tabla 1**

*Número de docentes según sector, tipología de la IES y modalidad de contratación*

Modalidad de contratación/Tipología IES	2007		2010		2015		2020		2022	
	Oficial	Privada	Oficial	Privada	Oficial	Privada	Oficial	Privada	Oficial	Privada
Institución técnica profesional	587	1,470	556	1,727	582	1,525	738	1,204	1,182	1,379
Horas	210	287	422	254	389	206	429	136	716	160
No informa/ocasional	-	-	-	-	-	-	84	-	60	-
Termino fijo	214	1,160	65	1,407	112	1,265	56	975	232	1,140
Termino indefinido	163	23	69	66	81	54	169	93	174	79
Institución tecnológica	898	1,364	1,170	1,599	17,442	2,124	11,829	1,717	13,325	1,464
Horas	96	665	777	569	393	767	1,108	490	1,053	613
No informa/ocasional	-	-	-	-	-	-	393	7	576	-
Termino fijo	708	681	30	1,010	15,120	1,280	6,665	1,153	7,826	811
Termino indefinido	94	18	363	20	1,929	77	3,663	67	3,870	40
Institución universitaria/Escuela tecnológica	2,921	9,244	6,045	13,116	8,455	21,566	10,885	24,087	10,997	23,454
Horas	1,949	2,858	3,166	4,030	4,586	5,789	7,324	5,327	6,631	3,641
No informa/ocasional	-	-	-	-	-	-	1,226	892	1,669	748
Termino fijo	647	5,616	1,871	8,342	2,769	13,882	727	15,806	1,697	16,494
Termino indefinido	325	770	1,008	744	1,100	1,895	1,608	2,062	1,000	2,571
Universidad	28,262	32,363	37,205	43,272	43,035	54,551	44,541	57,454	52,184	55,770
Horas	10,650	8,608	16,998	12,298	22,709	12,521	22,547	22,196	26,050	23,329
No informa/ocasional	743	-	-	-	-	-	5,514	1,648	6,944	1,464
Termino fijo	6,786	18,371	7,955	26,437	8,541	36,815	3,702	25,307	6,448	21,826
Termino indefinido	10,083	5,384	12,252	4,537	11,785	5,215	12,778	8,303	12,742	9,151
Total	32,668	44,441	44,976	59,714	69,514	79,766	67,993	84,462	77,688	82,067
Horas	12,905	12,418	21,363	17,151	28,077	19,283	31,408	28,149	34,450	27,743
No informa/ocasional	743	-	-	-	-	-	7,217	2,547	9,249	2,212
Termino fijo	8,355	25,828	9,921	37,196	26,542	53,242	11,150	43,241	16,203	40,271
Termino indefinido	10,665	6,195	13,692	5,367	14,895	7,241	18,218	10,525	17,786	11,841
Total	32,668	44,441	44,976	59,714	69,514	79,766	67,993	84,462	77,688	82,067
Horas	40%	28%	47%	29%	40%	24%	46%	33%	44%	34%
No informa/ocasional	2%	0%	0%	0%	0%	0%	11%	3%	12%	3%
Termino fijo	26%	58%	22%	62%	38%	67%	16%	51%	21%	49%
Termino indefinido	33%	14%	30%	9%	21%	9%	27%	12%	23%	14%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

*Fuente:* Elaboración propia con información del Ministerio de Educación (2023a).

En el caso de las universidades, que contrataron alrededor de las dos terceras partes de los docentes para el año 2022, el 38% de los docentes se vincularon por horas en 2007; dicho porcentaje pasó al 50% en 2022 (Tabla 1). En contraste, los docentes vinculados a término indefinido pasaron del 36% al 24% en el mismo lapso. Con relación a la vinculación a término fijo, el porcentaje pasó del 24% al 12%. Para las universidades privadas, la contratación por horas se incrementó del 27% al 42%, con un crecimiento del 171%; los contratos a término fijo se redujeron del 57% al 39%, con un aumento del 19%, y los contratos a término indefinido permanecieron en alrededor del 16%, aunque crecieron en un 70% (Tabla 1).

Para las instituciones universitarias, la situación es más compleja, particularmente en el sector público. De hecho, la contratación por horas representó el 60% del total a 2022, y la vinculación a tiempo indefinido fue solamente del 9% para el mismo año; con un contraste prácticamente simétrico con el sector privado (Tabla 1). En las instituciones tecnológicas ocurrió algo similar. Con relación a las instituciones técnicas profesionales, en el sector público prevaleció la contratación por horas, a diferencia del sector privado, en el cual la mayor parte de los docentes están vinculados a término fijo.

### **Aspectos financieros**

La información expuesta hasta el momento, muestra el crecimiento de la cobertura de matrícula en las últimas tres décadas. En general, se ha observado un incremento de la matrícula tanto en el sector público como en el privado; sin embargo, lo que se ha advertido es que las condiciones para la prestación del servicio se han venido deteriorando, particularmente por la forma de contratación de los docentes. Las estadísticas muestran una situación de precarización progresiva de las condiciones laborales de los profesores, dado que la mayor parte de ellos se han vinculado a tiempo parcial, a la vez que la contratación a tiempo indefinido se ha reducido. Además, dicho fenómeno es mucho más evidente en el sector público.

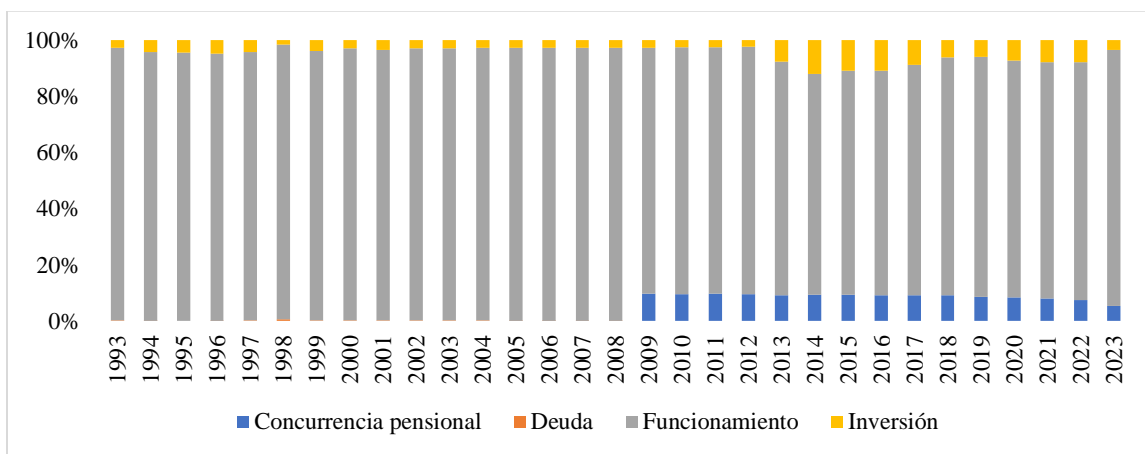
Para ahondar en las razones que permiten explicar la situación previamente expuesta, es relevante realizar una breve mención acerca del mecanismo de financiación de las IES. Para el caso de las universidades públicas, la principal renta se deriva de las asignaciones contempladas en los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992. No obstante, las IES captan otros ingresos

simultáneamente, en aplicación de lo consagrado en el artículo 85 de la Ley de Educación Superior. Para las universidades territoriales, también se contabilizan los aportes que realizan los municipios y departamentos, en los términos señalados en el artículo 86 de la Ley 30. Complementariamente, se han venido otorgando recursos adicionales, algunos de carácter coyuntural, como los establecidos en la Ley 1324 de 2009, o la Ley 1955 de 2019, e incluso las mismas asignaciones de regalías, tanto para ciencia y tecnología, como para ampliación y mejoramiento de infraestructura, y otros de carácter permanente. Estos últimos están determinados en algunas normas como la Ley 1151 de 2007, la Ley 1371 de 2009 (conurrencia del pasivo pensional), el artículo 183 de la Ley 1955 de 2014, en lo correspondiente a los planes de fomento a la calidad (inversión), la Ley 1819 de 2016 (excedentes de cooperativas) y la participación en el recaudo de la estampilla de la Universidad Nacional (Ley 1697 de 2013).

Con relación a la finalidad de las asignaciones, como se puede observar en la Figura 2, las transferencias nacionales hacia las universidades públicas, se destinaron en su mayoría a funcionamiento, representando una participación promedio del 91% entre 1993 y 2022. En contraste, las asignaciones para inversión fueron mínimas a lo largo del periodo, y solamente se acrecentaron a partir de 2013, en aplicación de Ley 1607 de 2012. En estos términos, las erogaciones diferentes a las destinadas al gasto corriente, requeridas para atender otro tipo de necesidades de las universidades públicas, que son muchas, y que además se han venido incrementando, tuvieron que atenderse con otras fuentes de financiamiento.

## Figura 2

*Transferencias a las universidades públicas por conceptos (%)*



*Fuente:* Elaboración propia con información del Ministerio de Educación (2023b).

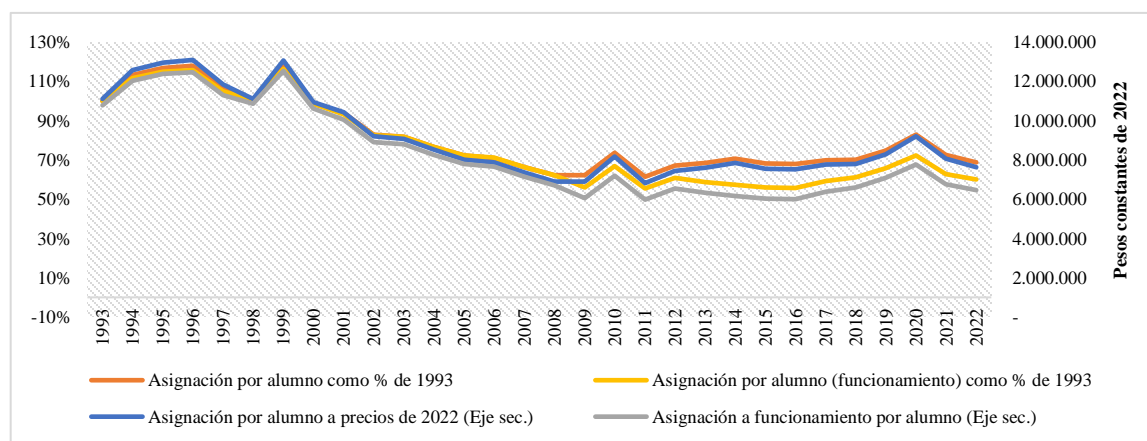


Si se toma el cociente entre las transferencias a las universidades públicas y el PIB, el mismo ha venido disminuyendo, luego de haber alcanzado el punto máximo de la serie en 1999 (0,6%). De todas maneras, el porcentaje es muy bajo, ya que la media solamente alcanzó el 0,44% del PIB. En el caso de las asignaciones de funcionamiento, mientras en 1999 se ubicaron en el 0,58% del PIB, en 2022 únicamente llegaron al 0,31%; porcentaje que es más bajo que el que se tenía en 1993 (0,39%). En estos términos, es claro que las medidas gubernamentales no han apuntado hacia el fortalecimiento de la financiación de la educación superior pública.

Desagregando la información presentada hasta el momento, lo que se advierte es que la asignación por alumno ha venido disminuyendo en el transcurso del periodo estudiado (Figura 3). Mientras en 1993, en pesos constantes de 2022, por cada alumno matriculado en pregrado, las universidades recibieron en promedio 11,1 millones de pesos, para 2022, dicha cifra fue de 7,6 millones de pesos; lo cual representa el 69% del monto transferido en 1993. En el caso de las asignaciones para funcionamiento, el monto por alumno recibido en 2022 representa el 60% del reportado en 1993. Además, la caída fue drástica en el subperiodo 2000-2009, se mantuvo estable entre 2010 y 2018; aunque exhibió una tendencia creciente desde 2019 a 2022.

**Figura 3**

*Transferencias por alumno a las universidades públicas*

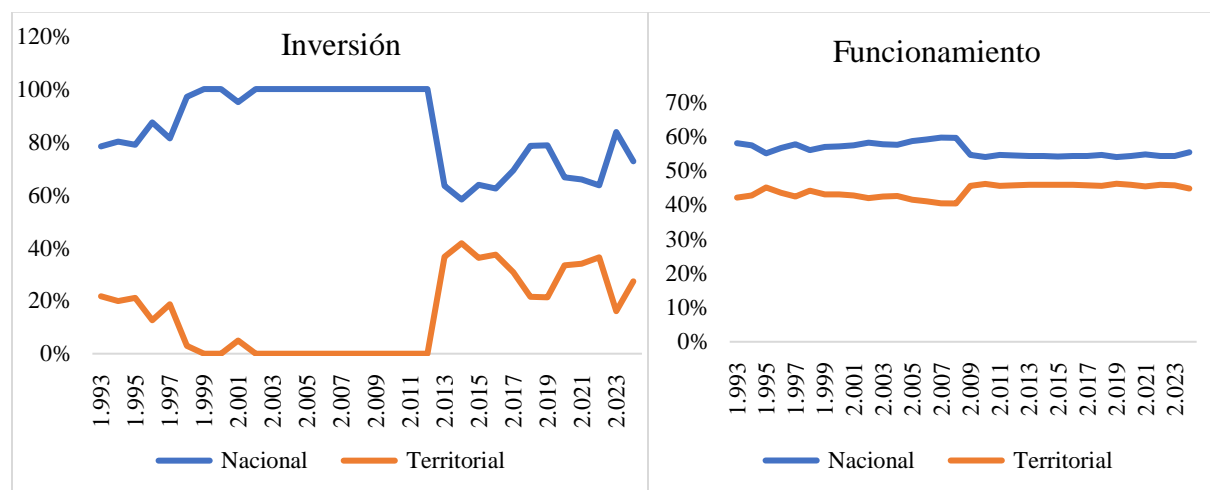


*Fuente:* Elaboración propia con información del Ministerio de Educación (2023b) y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2023).

Otro aspecto que es importante mencionar, es que la distribución de recursos entre universidades públicas es asimétrica, tanto para funcionamiento como para inversión. En el primer caso, porque las políticas de ampliación de cobertura fueron diferentes en las últimas tres décadas. Así, mientras algunas universidades decidieron matricular más estudiantes, a pesar de no contar con mayores asignaciones, otras no lo hicieron al mismo ritmo. Por otra parte, ha prevalecido la distribución histórica, a la cual se le dio continuidad desde 1993. En el caso de los recursos de inversión, según lo establecido en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, solamente las universidades públicas nacionales tienen derecho a esta asignación<sup>3</sup>. Por el contrario, las universidades territoriales, que representaron el 50% a 2022, no participan en esta renta (Figura 4).

**Figura 4**

*Transferencias nacionales a las universidades públicas según su naturaleza jurídica, 1993-2023*



\*Los datos de 2023 son preliminares

Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Educación (2023b).

Como se puede observar en la Figura 4, hasta 2012, las universidades nacionales concentraron casi que la totalidad de los recursos de inversión. Solamente desde 2013, con los recursos aprobados, inicialmente, con la Ley 1607 de 2012, y los planes de desarrollo posteriores, se posibilitó una participación de inversión para las universidades territoriales, aunque la misma representa un tercio del total respecto a la asignación de las universidades nacionales. Además,

<sup>3</sup> Esta situación fue revisada por la Corte Constitucional. Mediante la sentencia C-5050, se determinó que, a partir de 2025, las universidades territoriales, al igual que las nacionales, tienen derecho a participar en las transferencias por concepto de inversión; en virtud de lo señalado en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992.

entre 1993 y 2022, mientras las universidades nacionales ingresaron, en promedio, el 59% del total, las territoriales recibieron un 40% (Figura 4). En estos términos, lo que generó la Ley 30 de 1992 es el ahondamiento de las brechas entre las universidades, sin solucionar su déficit histórico (Abadía et al., 2020).

Aunque la distribución de las transferencias nacionales es asimétrica, lo que ha impactado de manera más significativa a las IES de menor tamaño, el problema central radica en la progresiva desfinanciación de las universidades públicas. Como se pudo mostrar anteriormente, las asignaciones por estudiante se han venido reduciendo. Además, los recursos transferidos por el Gobierno Nacional se orientaron básicamente a atender los gastos de funcionamiento. De ahí que es esencial entender las repercusiones de lo contemplado en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992.

En la Tabla 2, se muestran los datos de la inflación y una *proxy* de los gastos de las universidades públicas, representado por el reajuste anual de los salarios de los empleados públicos, en los cuales se incluye a los docentes de las IES oficiales. Esta variable ayuda a entender el problema de la desfinanciación de las universidades públicas, dado que los gastos del personal docente representan un porcentaje significativo de las erogaciones de este tipo de instituciones.

Los datos presentados en la Tabla 2, permiten visualizar que, mientras entre 1990 y 1999 la inflación superó al incremento del salario de los funcionarios, desde el año 2000 en adelante, excepto en 2002, sucedió lo contrario. De hecho, en el subperiodo 2000-2022 las universidades acumularon por esta vía una reducción de más de 15 puntos porcentuales. En el caso del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV), la suma de los puntos porcentuales de diferencia contados desde 2000 llegó a 37,5.

**Tabla 2**

*Incremento (teórico) anual de las transferencias a las universidades públicas frente al ajuste salarial de los funcionarios y el SMMLV, 1990-2023*

Año	Incremento salarial a los empleados públicos	Inflación del año anterior	Incremento del SMMLV	Incremento del salario menos inflación	Incremento del SMMLV menos inflación	Puntos adicionales de incremento por encima de la inflación	de inflación por puntos adicionales	+	Incremento (inflación + puntos adicionales)	real - a
1990	22,2%	28,1%	26,0%	-5,9%	-2,1%	0%	28,1%		5,9%	
1991	22,3%	32,4%	26,1%	-10,1%	-6,3%	0%	32,4%		10,1%	
1992	26,8%	26,8%	26,0%	0,0%	-0,8%	0%	26,8%		0,0%	
1993	25,0%	25,1%	25,0%	-0,1%	-0,1%	0%	25,1%		0,1%	
1994	21,0%	22,6%	21,1%	-1,6%	-1,5%	0%	22,6%		1,6%	
1995	18,3%	22,6%	20,5%	-4,3%	-2,1%	0%	22,6%		4,3%	
1996	17,2%	19,5%	19,5%	-2,3%	0,0%	0%	19,5%		2,3%	
1997	13,5%	21,6%	21,0%	-8,1%	-0,6%	0%	21,6%		8,1%	
1998	16,0%	17,7%	18,5%	-1,7%	0,8%	0%	17,7%		1,7%	
1999	16,0%	16,7%	16,2%	-0,7%	-0,5%	0%	16,7%		0,7%	
2000	9,2%	9,2%	9,8%	0,0%	0,6%	0%	9,2%		0,0%	
2001	8,8%	8,8%	10,0%	0,0%	1,2%	0%	8,8%		0,0%	
2002	5,0%	7,7%	8,0%	-2,6%	0,4%	0%	7,7%		2,6%	
2003	7,2%	7,0%	7,4%	0,2%	0,4%	0%	7,0%		-0,2%	
2004	6,7%	6,5%	7,8%	0,2%	1,3%	0%	6,5%		-0,2%	
2005	6,2%	5,5%	6,6%	0,7%	1,1%	0%	5,5%		-0,7%	
2006	6,0%	4,9%	7,0%	1,2%	2,1%	0%	4,9%		-1,2%	
2007	5,7%	4,5%	6,3%	1,2%	1,8%	0%	4,5%		-1,2%	
2008	6,2%	5,7%	6,4%	0,5%	0,7%	0%	5,7%		-0,5%	
2009	7,7%	7,7%	7,7%	0,0%	0,0%	0%	7,7%		0,0%	
2010	2,0%	2,0%	3,6%	0,0%	1,6%	0%	2,0%		0,0%	
2011	3,2%	3,2%	4,0%	0,0%	0,8%	0%	3,2%		0,0%	
2012	5,0%	3,7%	6,4%	1,3%	2,7%	0%	3,7%		-1,3%	
2013	3,4%	2,4%	4,0%	1,0%	1,6%	0%	2,4%		-1,0%	
2014	2,9%	1,9%	4,5%	1,0%	2,6%	0%	1,9%		-1,0%	
2015	4,7%	3,7%	4,6%	1,0%	0,9%	0%	3,7%		-1,0%	
2016	7,8%	6,8%	7,0%	1,0%	0,2%	0%	6,8%		-1,0%	
2017	6,8%	5,8%	7,0%	1,0%	1,3%	0%	5,8%		-1,0%	
2018	5,1%	4,1%	5,9%	1,0%	1,8%	0%	4,1%		-1,0%	
2019	4,5%	3,2%	6,0%	1,3%	2,8%	3,5%	6,7%		2,2%	
2020	5,1%	3,8%	6,0%	1,3%	2,2%	4,0%	7,8%		2,7%	
2021	2,6%	1,6%	3,5%	1,0%	1,9%	4,5%	6,1%		3,5%	
2022	7,3%	5,6%	10,1%	1,6%	4,5%	4,7%	10,3%		3,0%	
2023	14,6%	13,1%	16,0%	1,5%	2,9%	5,0%	18,1%		3,5%	

*Fuente:* Elaboración propia con información del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) (2018) y el DANE (2023).

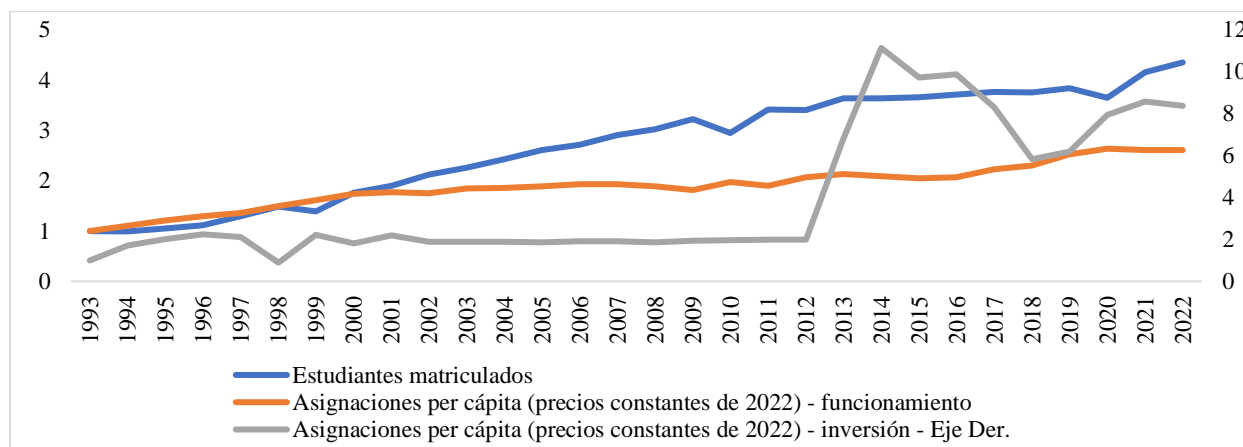
El desfase entre las asignaciones nacionales a las IES públicas también se explica por el impacto fiscal que generan las normas expedidas por el Gobierno Nacional. Las mismas tienen relación con diferentes aspectos. Empero, el más relevante está relacionado con las disposiciones en materia salarial y prestacional de los empleados públicos (SUE, 2021). Al final, quien asume el costo fiscal son las universidades; sin que el Gobierno destine recursos para compensar la mayor erogación. De ahí que uno de los puntos de mayor controversia en la discusión sobre la desfinanciación de las universidades públicas es la aplicación del decreto 1279 de 2002, que es la norma que establece el régimen salarial para los docentes de las universidades públicas.

Un aspecto adicional que explica la presión financiera a la cual se ven sometidas las IES tiene relación con las responsabilidades administrativas que se les ha venido endilgando a las universidades públicas para atender la implementación de las políticas públicas nacionales, como sucede con los programas como Ser Pilo Paga, Generación E, Política de Gratuidad (Matrícula Cero), Jóvenes en Acción, Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), entre otros. Para este tipo de erogaciones, tampoco se asignan recursos complementarios.

Resumiendo, los aspectos mencionados, el desfinanciamiento progresivo de las universidades públicas se visualiza en la brecha entre la tasa de crecimiento de la matrícula y las transferencias nacionales per cápita. Como se observa en la Figura 5, mientras hasta 1999 el crecimiento de la matrícula y el monto por estudiante para gastos de funcionamiento prácticamente se movieron al mismo ritmo, de ahí en adelante empezó a crecer la diferencia entre estas dos variables. En el caso de inversión, si bien es cierto el crecimiento ha sido más acelerado, sobre todo desde 2013, en el consolidado su peso resulta siendo menor. En estos términos, se concluye que la matrícula simplemente aumentó a un mayor ritmo que las transferencias.

**Figura 5**

*Índice de asignaciones per cápita vs. matrícula en las universidades públicas (1993=100), 1993-2022*



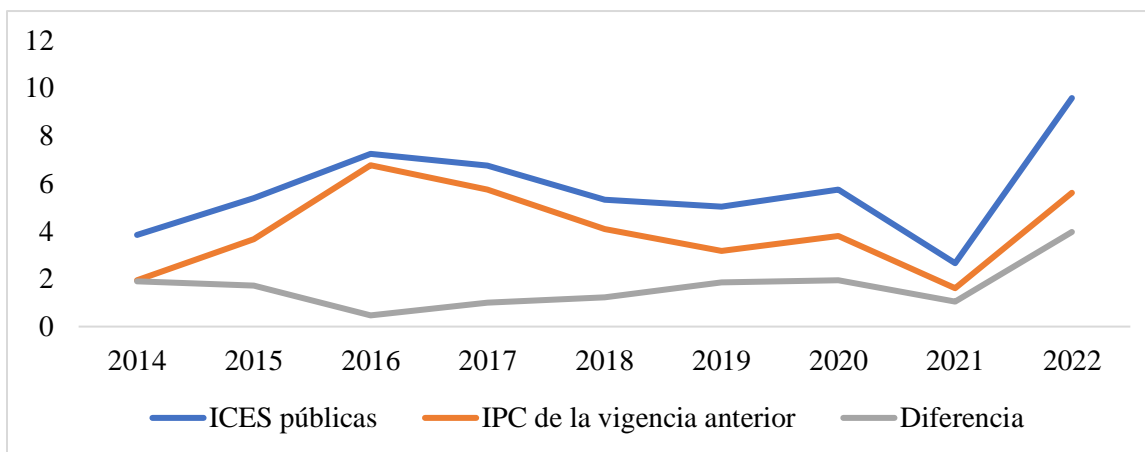
*Fuente:* Elaboración propia con información del Ministerio de Educación (2023b) y el DANE (2023).

Finalmente, otro hecho importante que permite constatar el problema de desfinanciamiento de las universidades públicas, es la brecha entre la inflación, que ha sido la variable de ajuste de las transferencias (ingresos), y el Índice de Costos de la Educación Superior (ICES) calculado por el DANE. Como se puede observar en la Figura 6, en todos los años, el ICES superó a la tasa de inflación de la vigencia anterior. Por esta razón, entre 2014 y 2022 se tuvieron que financiar alrededor de 15 pp; siendo 2022 el año de mayor divergencia (3,97 pp). El problema que se deriva de este fenómeno, es que las universidades públicas tienen que asumir con sus propios recursos la diferencia que se genera. De ahí que los puntos adicionales que otorgó el Gobierno Nacional para fortalecer la base presupuestal desde 2019, realmente se destinaron a cubrir este tipo de faltantes.

Luego de haber realizado un análisis global de las asignaciones a las universidades públicas, dicho examen se puede extender a la evaluación de la situación particular de cada una de las mismas. En general, lo que se encuentra es que mientras la matrícula creció a tasas positivas, el monto por estudiante lo hizo en términos negativos. Por otra parte, lo que se evidencia es que hay varias asimetrías entre universidades, tanto en lo financiero como en la cobertura. Ahora bien, a diferencia del comportamiento de las asignaciones per cápita, la cobertura educativa se incrementó a una tasa promedio (simple) anual del 5,1%. Además, todas las universidades aumentaron el número de estudiantes matriculados.

**Figura 6**

*Variación del ICES en las universidades públicas frente a la inflación, 2013-2022*



*Fuente:* Elaboración propia con información del DANE (2023).

### Subsidios de la demanda

Como se mencionó en la introducción, la Ley 30 de 1992 concibió un modelo mixto para la prestación de servicios en la educación superior, el cual permite que dicha tarea la asuman conjuntamente el sector público y los privados. Dentro de los mecanismos para incentivar el incremento de la cobertura, el Estado ha venido implementando varias estrategias, entre las cuales se contemplan los subsidios a la demanda.

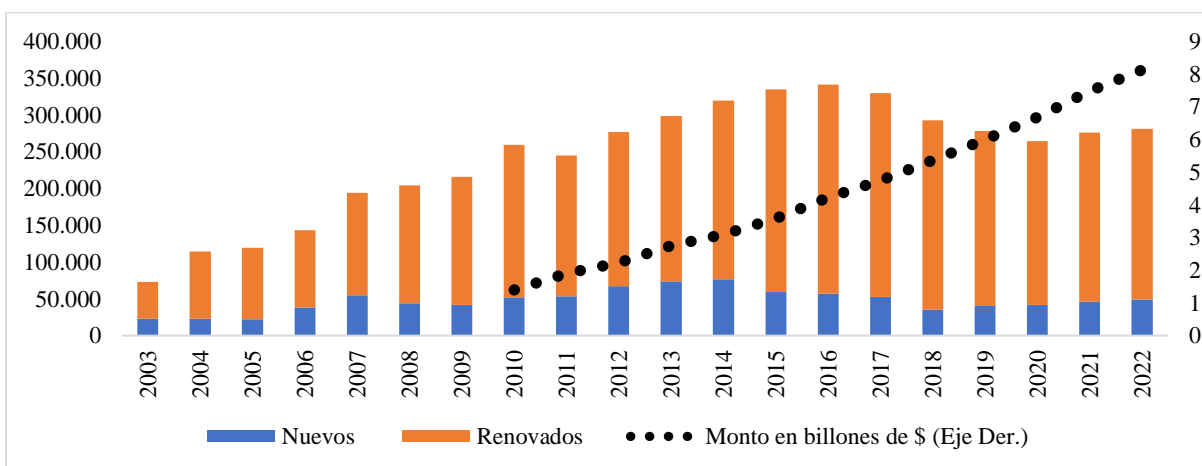
La entidad encargada de administrar los recursos asignados para los subsidios a la demanda es el ICETEX. En las últimas dos décadas, la acción de esta entidad se ha fortalecido, puesto que más estudiantes han recurrido ante esta institución debido a la necesidad de financiar sus estudios. Como cifra relevante, entre 2002 y 2017, el ICETEX pasó de financiar al 9% de los estudiantes de educación superior a una tasa del 19%.

Como se observa en la Figura 7, el número de créditos desembolsados por ICETEX creció de manera acelerada entre 2003 y 2016, aunque luego se ralentizó. Como hecho relevante, se pasó de 73,310 desembolsos en 2003 a 280,940 en 2022. Asimismo, la cartera total se incrementó significativamente, desde los 1,4 billones en 2010 hasta 8,13 billones de pesos en 2022, lo que implica que se multiplicó por 5,8 y alcanzó una tasa de crecimiento anual promedio del 14%. En este contexto, los desembolsos pasaron de alrededor de 1,1 billones de pesos en 2015 a un total de

1,9 billones de pesos en 2022 (Tabla 3). Si se compara esta cifra con las transferencias realizadas anualmente a las universidades públicas colombianas, el porcentaje asciende alrededor del 38% como promedio.

**Figura 7**

*Número de créditos desembolsados por ICETEX y cartera total al finalizar cada año*



Fuente: Elaboración propia con información del ICETEX (2023).

**Tabla 3**

*Número de créditos desembolsados por ICETEX y monto desembolsado (pesos corrientes)*

Año	Valor desembolsado por crédito nuevos	Valor desembolsado por subsidio de sostenimiento créditos nuevos	Valor desembolsado por renovaciones	Valor desembolsado por subsidio de sostenimiento renovaciones	Total	Desembolsos /transferencias a las universidades públicas
2015	220,327,357,983	10,316,429,728	777,528,764,881	98,576,853,155	1,106,749,405,747	36%
2016	280,122,372,544	11,359,759,766	947,703,200,421	89,823,757,408	1,329,009,090,139	40%
2017	284,755,630,553	10,820,658,657	1,096,783,439,911	83,627,401,773	1,475,987,130,894	41%
2018	236,514,933,576	7,621,914,374	1,170,615,420,446	76,801,887,686	1,491,554,156,082	40%
2019	245,122,497,750	9,495,700,951	1,239,483,884,175	72,591,613,902	1,566,693,696,778	38%
2020	253,473,885,724	14,008,794,331	1,231,546,153,498	79,541,318,559	1,578,570,152,112	35%
2021	299,698,060,816	16,240,404,781	1,326,105,787,690	94,938,345,996	1,736,982,599,283	37%
2022	373,641,741,286	17,354,119,199	1,447,897,956,625	107,736,087,261	1,946,629,904,371	37%

Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Educación (2023a) y el ICETEX (2023).



Complementariamente, dentro de las estrategias llevadas a cabo por los gobiernos en los últimos años para promover el acceso y permanencia a la educación superior, se destaca el programa denominado “Ser Pilo Paga”. Esta iniciativa implementada en 2014, fue un incentivo económico que se creó para sufragar los gastos de matrícula y manutención para las personas que alcanzaron el ingreso a los programas de pregrado en las universidades acreditadas, y que además cumplían ciertos requisitos de información socioeconómica y resultados en las pruebas Saber 11 (Tabla 4). Desde el punto de vista financiero, se han planteado varias críticas frente al programa “Ser Pilo Paga”. Dentro de los reparos se resaltan tres aspectos: la baja cobertura, el alto costo y la concentración en universidades privadas. Sobre el primer aspecto, indudablemente, el acceso es bajo, teniendo en cuenta la cantidad de estudiantes que no logran ingresar a la educación superior. En cuanto al costo, en las cuatro convocatorias se asignó un presupuesto que supera los tres billones de pesos. Además, si se suman los demás incentivos a la demanda gestionados a través de ICETEX, entre 2016 y 2022 se llegó a un monto de alrededor de 7,5 billones de pesos (Observatorio de la Universidad Colombiana, 2022).

**Tabla 4**  
*Número de beneficiarios por año programa Ser Pilo Paga*

<b>Cohorte</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
Ser Pilo Paga 1	9,374	9,193	9,018	8,847				
Ser Pilo Paga 2	12,227	12,115	11,885	11,659	11,437	973	973	
Ser Pilo Paga 3		8,759	8,593	8,429	8,269	8,112		
Ser Pilo Paga 4			8,029	7,989	7,949	7,909	7,870	627
<b>Total</b>	<b>21,601</b>	<b>30,067</b>	<b>37,525</b>	<b>36,924</b>	<b>27,655</b>	<b>16,994</b>	<b>8,843</b>	<b>627</b>

*Fuente:* Documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) (2016) 3880 y CONPES (2018) 3914.

El reparo más importante al programa “Ser Pilo Paga” radica en que la mayor parte de los recursos fueron captados por las universidades privadas. Esta situación se explica por dos razones, la condición de universidades acreditadas y el monto de la matrícula. El Observatorio de la Universidad Colombiana (2022) destaca que los matriculados en las universidades privadas representaron el 85% del total, y solo el 15% lo hicieron en las universidades públicas. Por tal motivo, la mayor parte del presupuesto fue direccionado hacia las IES privadas. Teniendo en cuenta la situación financiera de las IES oficiales, dichos recursos pudieron haberse destinado al fortalecimiento de las universidades públicas; algo que no sucedió.

En la Tabla 5, se muestra el comportamiento de los subsidios a la demanda en la educación superior, ejecutados por el Ministerio de Educación. Como se puede observar, si se comparan dichas transferencias con el monto asignado a las universidades públicas, el porcentaje creció desde el 40,8% en 2019 hasta el 55,4% en 2023. De ahí que es claro cómo los diferentes gobiernos han priorizado este tipo de iniciativas, en detrimento de la financiación de las universidades públicas.

Dentro de las estrategias adicionales que se han adelantado en el marco de la profundización de los subsidios a la demanda, más allá de Ser Pilo Paga y Generación E, vale mencionar las asignaciones derivadas de la aplicación del artículo 27 de la Ley 2155 de 2021, mediante la cual se creó la política de gratuidad en la educación superior. Dichas medidas se vienen aplicando desde 2020, aunque tal decisión se convirtió en política pública en el año 2022. Asimismo, se han expedido otras leyes que han profundizado la aplicación de esta política, como la 2307 y la 2294 de 2023. Ciertamente, este es un alivio socioeconómico para los estudiantes. Sin embargo, las universidades públicas no reciben ningún beneficio directo, dado que el monto de la matrícula, en general, es muy bajo, además de que representa un porcentaje mínimo de los ingresos totales que las mismas reciben.

**Tabla 5**

*Incentivos a la demanda para el acceso a la educación superior en Colombia, 2019-2023 (millones de pesos corrientes y porcentajes)*

<b>Año</b>	<b>Incentivos a la demanda (compromisos presupuestales)</b>	<b>Transferencias a las universidades públicas</b>	<b>Incentivos a la demanda como porcentaje de las transferencias a las universidades públicas</b>
2019	1,701,948	4,173,759	40,8%
2020	1,742,396	4,485,204	38,8%
2021	2,321,291	4,716,884	49,2%
2022	2,923,411	5,280,717	55,4%
2023	3,055,441	5,514,662	55,4%

Nota: Los datos de 2023 corresponden al mes de septiembre.

*Fuente:* Elaboración propia con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por el Ministerio de Hacienda (2023) para cada vigencia y los datos del Ministerio de Educación (2023a).

Finalmente, otro incentivo que reciben los estudiantes tanto de pregrado como de posgrado, es el descuento por votaciones, en cumplimiento de lo establecido en las leyes 403 de 2007, 815

de 2003 y 2019 de 2020. Nuevamente, desde el punto de vista financiero, las universidades públicas tampoco se ven beneficiadas directamente por esta medida. Incluso, tienen que esperar mucho tiempo para acceder al desembolso de los recursos, derivando en dificultades de liquidez.

### **Conclusiones**

El propósito de esta investigación, fue analizar cómo a partir de la Constitución de 1991 y la expedición de la Ley 30 de 1992, la educación superior en Colombia dio un vuelco significativo en varias dimensiones, pero particularmente en términos de la financiación de las IES públicas; fenómeno que golpeó fuertemente a las universidades oficiales. Como hechos relevantes, si bien es positivo que haya crecido la cobertura educativa, las asignaciones presupuestales realizadas por el Estado, fueron cada vez menores. Esta situación, desde luego, terminó afectando las condiciones bajo las cuales operan las IES oficiales, y especialmente las universidades. En particular, se destacó la creciente precarización laboral, la cual se puede observar en la supremacía de la contratación docente a tiempo parcial; estrategia que en buena medida también han seguido las IES privadas.

Desde el punto de vista financiero, se pudo establecer que la apuesta estatal para la prestación del servicio educativo estuvo cada vez más concentrada en los subsidios a la demanda, y los beneficios que esto supone para los prestadores privados, y no en el fortalecimiento de las instituciones públicas. En el contexto de América Latina, este diagnóstico conmina a un debate profundo sobre las consecuencias del endeudamiento por parte de los estudiantes que acceden a las IES privadas, fenómeno que no solo obliga a las capas más vulnerables de la sociedad a financiar con sus propios recursos la educación de sus hijos, sino que, además, las lleva a dedicar varios años de su vida al pago de las obligaciones crediticias. (Rivera et al., 2021).

Asimismo, se concluye que a pesar de los avances en los indicadores de gestión y desempeño que han tenido las IES públicas colombianas durante las últimas tres décadas, el financiamiento ha sido precario. Como consecuencia, la asfixia financiera fue creciente. Sin duda, esta situación amenaza la sostenibilidad de este tipo de instituciones, a la vez que genera un deterioro significativo de las condiciones de calidad en la prestación del servicio. De ahí que en este artículo se argumenta la tesis de la privatización pasiva de la educación superior. En este contexto, es imperiosa la necesidad de una reforma integral a la educación superior, que en lo financiero garantice la atención de las funciones misionales de las IES en el mediano y largo plazo,

pero que también permita afrontar la deuda histórica con este tipo de instituciones. De hecho, resulta contradictorio que a la vez que se destaca la importancia de la educación, su financiamiento es cada más exiguo. Además, el esquema de transferencias se diseñó hace tres décadas, con unas condiciones que en la actualidad se han modificado radicalmente en todas sus dimensiones.

Desde luego, hay varios tópicos que se quedan por fuera de esta investigación. Así, por ejemplo, es importante evaluar las necesidades puntuales de las universidades en dimensiones como la infraestructura física y tecnológica, la investigación, la vinculación del personal, entre otros. Además, se debe profundizar en la comprensión de la situación financiera de cada IES. Asimismo, se requiere analizar los resultados de las IES en los escalafones internacionales a partir de indicadores de desempeño, buscando identificar las brechas existentes. Por otra parte, es primordial indagar las repercusiones de la reducción de la financiación estatal en la calidad académica, tal y como se advierte en algunos estudios para el contexto internacional (Brunner et al., 2024; López, 2016).

### **Consideraciones éticas**

La presente investigación no requirió de aval ético debido a que se basó en documentos de instancias gubernamentales.

### **Fuente de Financiación**

Artículo financiado con recursos propio del autor.

---

### **Referencias**

- (1) Abadía, L. K., Bernal, G. L., Martínez, C. E., Blanco, C. A., Ramírez, J. M., Vega, C. A., Garzón, O. D., Ortiz, E., Fajardo, M. P. y Ramírez, M. A. (2020). *Modelos de financiación para acceder a la educación superior en Colombia: diagnóstico y recomendaciones*. Alcaldía Mayor de Bogotá. <https://repositorioslatinoamericanos.uchile.cl/handle/2250/3606580>
- (2) Asociación Colombiana de Universidades [ASCUN]. (2022). *Análisis de la sostenibilidad financiera de la educación superior en Colombia*. <https://ascun.org.co/documentos/analisis-de-la-sostenibilidad-financiera-de-la-educacion-superior-en-colombia-2/>
- (3) Ayala, M. V. (2010). Financiamiento de la educación superior en Colombia reflexiones para un próximo futuro. *Revista de la educación superior*, 39(156), 89-102.

- (4) Balcão, A. (2020). Public funding of Higher Education: who gains, who loses? *International Journal of Economic Theory*, 16(2), 196-215. <http://doi.org/10.1111/ijet.12176>
- (5) Barro, R. J. (2001). Education and economic growth. In J. F. Helliwell (Ed.). *The contributions of human and social capital to sustained economic growth and well-being: International symposium report*. Human Resources Development Canada and OECD. [https://www.hoover.org/sites/default/files/uploads/documents/0817928928\\_9.pdf](https://www.hoover.org/sites/default/files/uploads/documents/0817928928_9.pdf)
- (6) Becker, G. (1964). *Human capital*. National Bureau for Economic Research. New York.
- (7) Brunner, J. J., Adasme, B. y Alarcón, M. (2024). *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2024*. <https://cinda.cl/wp-content/uploads/2024/04/educacion-superior-en-iberoamerica-informe-2024-CINDA-v1.2.pdf>
- (8) Castela, I. (2021). Investigaciones sobre los efectos de la neoliberalización de la educación superior pública en América Latina. *Educação e Pesquisa*, 47, e232882. <https://doi.org/10.1590/S1678-4634202147232882>
- (9) CEPAL. (2002). *Globalización y desarrollo: una reflexión desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- (10) CEPAL. (2004). *América Latina y el Caribe en la era global*. Publicación de las Naciones Unidas.
- (11) CEPAL. (2023). *Bases de datos y publicaciones estadísticas*. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>
- (12) Cepeda, F., Gamboa, F., León, C. & Rincón, H. (2022). Colombian Liberalization and Integration into World Trade Markets: Much Ado about Nothing. *Revista de Economía del Rosario*, 25(2), 1-44.
- (13) Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (1990). *Transformación productiva con equidad*. Libros de la CEPAL.
- (14) CONPES. (2018). *Documento CONPES 3914 de 2018. Modificación del documento CONPES 3880 declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%20B3micos/3914.pdf>
- (15) Consejo Nacional de Educación Superior [CESU]. (2014). *Acuerdo por lo superior 2034. Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia, en el escenario de la Paz*. [https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-344500\\_archivopdf\\_sintesi\\_doc\\_acuerdosuperior.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-344500_archivopdf_sintesi_doc_acuerdosuperior.pdf)
- (16) Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES]. (2016). *Documento CONPES 3880 de 2016. Declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/Documento%208.pdf>

- (17) Córdoba, M. (2014). *Finanzas Públicas. Soporte para el desarrollo del Estado*. Ecoe Ediciones. <https://www.ecoediciones.com/wp-content/uploads/2015/09/Finanzas-Publicas.pdf>
- (18) Chapman, B. (2006). Income contingent loans for higher education: International reforms. *Handbook of the Economics of Education*, 2, 1435-1503. [https://doi.org/10.1016/S1574-0692\(06\)02025-3](https://doi.org/10.1016/S1574-0692(06)02025-3)
- (19) Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP]. (2018). *Incrementos salariales sector público sistema general de remuneración 1978 – 2018*. <https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/418537/616038/Historia-incrementos-salariales-2018.pdf/9615ed79-657b-8672-06d4-f9a89916643e?t=1564068012919>
- (20) Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2023). *Estadísticas por tema: precios y costos*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos>
- (21) Domínguez, J. D. (2018). El financiamiento de la educación superior. *Episteme*, 5(4), 404-420.
- (22) Galindo, C. A., Gómez, J. F. y Rodríguez, M. A. (2015). Repercusión del proyecto neoliberal en la educación superior en Colombia. *El Ágora USB*, 15(1), 73–94. <https://doi.org/10.21500/16578031.3>
- (23) Giraldo, C. (2009). *Finanzas Públicas en América Latina: la economía política*. Ediciones desde abajo. <https://www.academia.edu/download/35703071/FinanzasPublicasEnAmericaLatinaGiraldo2daEd09.pdf>
- (24) Gómez, J. F. (2021). Descentralización fiscal y apertura económica en Colombia 1990-2020. *El Ágora USB*, 21, 299-321. <http://doi.org/10.21500/16578031.5572>
- (25) Instituto colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior [ICETEX]. (2023). Operación Estadística de Crédito Educativo (CE). <https://web.icetex.gov.co/el-icetex/informacion-institucional/estadisticas-oficiales-icetex>
- (26) Lancheros, S. A. y Mora, A. F. (2022). La financiación de la educación superior en Colombia: crisis y disputas en el marco de la pandemia. *Nómadas*, 56, 49-65. <https://doi.org/10.30578/nomadas.n56a3>
- (27) López, F. (2016). Educación superior comparada: tendencias mundiales y de América Latina y Caribe. *Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, 21(1), 13-32. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772016000100002>
- (28) Lucas, R. E. (1988). On the mechanics of economic development. *Journal of monetary economics*, 22(1), 3-42. [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(88\)90168-7](https://doi.org/10.1016/0304-3932(88)90168-7)
- (29) Marmolejo, F., Vilela, M., Vilches, M., Salmi, J., Lemaitre, M. J., Didou, S., Brunner, J., Alarcon, M., García, A., Guadalupe, C., Gacel, J. y S., Fernández, N. (2023). Financiamiento de la educación superior en América Latina y el Caribe. En 2023 A. García de Fanelli (Ed.). *Diez ejes para repensar*

- la educación superior del mañana en América Latina y el Caribe: una contribución a la Conferencia Mundial de Educación Superior de la UNESCO; artículos de expertos* (pp. 128-146).  
[https://www.researchgate.net/profile/Mario-Alarcon-2/publication/374696070\\_Desafios\\_de\\_la\\_gobernanza\\_en\\_la\\_educacion\\_superior\\_de\\_America\\_Latina\\_y\\_el\\_Caribe/links/652e8ae67d0cf66a67348c25/Desafios-de-la-gobernanza-en-la-educacion-superior-de-America-Latina-y-el-Caribe.pdf#page=128](https://www.researchgate.net/profile/Mario-Alarcon-2/publication/374696070_Desafios_de_la_gobernanza_en_la_educacion_superior_de_America_Latina_y_el_Caribe/links/652e8ae67d0cf66a67348c25/Desafios-de-la-gobernanza-en-la-educacion-superior-de-America-Latina-y-el-Caribe.pdf#page=128)
- (30) Ministerio de Educación. (2022). *Fortalecimiento de la educación superior pública*. Nota técnica. [https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-363488\\_recurso\\_21.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-363488_recurso_21.pdf)
- (31) Ministerio de Educación. (2023a). *Sistema Nacional de Información de la Educación Superior*. <https://snies.mineducacion.gov.co/porta/ESTADISTICAS/Bases-consolidadas/>
- (32) Ministerio de Educación. (2023b). *Transferencias a las universidades públicas para el periodo 1993-2023*.
- (33) Ministerio de Hacienda. (2023). *Datos presupuestales PGN*. [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/porta/EntOrdenNacional/pages\\_pgn](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/porta/EntOrdenNacional/pages_pgn)
- (34) Molina, C. (2002). *Entrega de servicios sociales: modalidades y cambios recientes en América Latina*. Banco interamericano de desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0012062>
- (35) Observatorio de la Universidad Colombiana. (2022). *La otra cara de Ser Pilo Paga: Miles de dramas familiares de quienes abandonaron*. <https://www.universidad.edu.co/la-otra-cara-de-ser-pilo-paga-miles-de-dramas-familiares-de-quienes-abandonaron/>
- (36) OCDE. (2023). *Spending on tertiary education (indicator)*. <https://www.oecd.org/en/data/indicators/spending-on-tertiary-education.html>
- (37) Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]. (2019). *Education and a glance 2019: OCDE Indicators*. [https://read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2019\\_f8d7880d-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2019_f8d7880d-en#page1)
- (38) Ramírez, R. G. (2014). Institucionalización del predominio privado en la educación superior colombiana. Prefiguraciones del campo de políticas. *Nodos y Nudos*, 4(36). <https://doi.org/10.17227/01224328.3108>
- (39) Restrepo, D. I. (2006). *Historias de la descentralización: transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo América Latina, Europa y EUA*. Universidad Nacional de Colombia.  
<http://www.cid.unal.edu.co/node/3643#:~:text=Historias%20de%20descentralizaci%C3%B3n%20analiza%20los%20impactos%20de,entre%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20Europa%2C%20y%20de>

- (40) Rivera, P., Sanjuan, V. C. y Bilbao, R. R. (2021). Acceso a la educación superior en Chile desde la financiación privada: entre la inequidad estructural y la oportunidad individual. *Educación*, 57(2), 447-463. <https://doi.org/10.5565/rev/educar.1204>
- (41) Romer, P. M. (1990). Endogenous technological change. *Journal of political Economy*, 98(5, Part 2), S71-S102. <https://doi.org/10.1086/261725>
- (42) Schultz, T. W. (1961). Investment in human capital. *The American Economic Review*, 51(1), 1-17.
- (43) Sen, A. (2000). El desarrollo como libertad. *Gaceta ecológica*, (55), 14-20.
- (44) Sistema Universitario Estatal [SUE]. (2021). *Sostenibilidad y financiación de las universidades públicas en Colombia*. <https://media.utp.edu.co/archivos/Sostenibilidad%20y%20Financiación%20de%20las%20Universidades%20Públicas%20en%20Colombia%20SUE%202021VF.pdf>
- (45) Sistema Universitario Estatal. (2022). *Características de la Educación Superior en Colombia y de las Universidades Públicas del SUE*. <https://repositorio.utp.edu.co/server/api/core/bitstreams/c42d8bb5-0217-4c12-b747-3b7240551cf5/content>
- (46) Tandberg, D. (2010). Politics, interest groups and state funding of public higher education. *Research in Higher Education*, 51, 416-450. <https://doi.org/10.1007/s11162-010-9164-5>
- (47) Viaene, J. M. & Zilcha, I. (2013). Public funding of higher education. *Journal of Public Economics*, 108, 78-89. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2013.09.008>