

812111

Bogotá D.C.

Contraloría General de la República :: SGD 25-11-2025 17:52
Al Contestar Cite Este No.: 2025IE0141652 Fol:0 Anex:0 FA:0
ORIGEN 812111 DESPACHO DEL CONTRALOR DELEGADO PARA EL SECTOR EDUCACIÓN, CIENCIA Y
TECNOLOGÍA, CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE / ANDREY GEOVANNY RODRIGUEZ
DESTINO 80013 UNIDAD DE APOYO TÉCNICO AL CONGRESO / NIVALDO HERNAN ONATRA CAMPO
ASUNTO ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL PROYECTO DE LEY 212 DE 2014 SENADO "POR LA CUAL SE
OBS

2025IE0141652



Doctor

NIVALDO HERNAN ONATRA CAMPO

Jefe de la Unidad de Apoyo Técnico al Congreso

Contraloría General de la República

nivaldo.onatra@contraloria.gov.co

Bogotá D.C.

Asunto: Análisis del Impacto Fiscal Proyecto de Ley 212 de 2014 Senado “*Por la cual se modifica parcialmente el Capítulo V del Título III de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones*”- “Educación Superior”

Cordial saludo,

La Contraloría General de la República (CGR), en desarrollo de su función constitucional, y en particular atendiendo la función de brindar apoyo técnico al Congreso de la República en materia de análisis a proyectos de ley y de acto legislativo, de acuerdo con el artículo 128 de la Ley 1474 de 2011, esto con ocasión, de la solicitud de concepto fiscal elevada por el Honorable Senador, Dr. Lidio Arturo García Turbay, Presidente del Honorable Congreso de la República, se realizó la estimación del impacto fiscal por parte de la CGR (afectación de ingresos y gastos, contribución u obligaciones creadas para el financiamiento) de la iniciativa legislativa 212 de 2024, que se presenta a continuación, bajo las siguientes consideraciones:

1. Referencias internacionales sobre el gasto en educación superior

La experiencia comparada muestra que los sistemas de educación superior enfrentan retos comunes en materia de financiamiento, derivados de la expansión sostenida de la demanda, la necesidad de mejorar la calidad y la presión por garantizar condiciones de equidad en el acceso y permanencia. Los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y los organismos multilaterales han avanzado en la identificación de principios y estándares que orientan la sostenibilidad de los sistemas, así como en el análisis de las tendencias de gasto público y privado en este nivel educativo.

De acuerdo con *Education at a Glance 2025* de la OCDE¹, aunque los niveles primario y secundario se financian mayoritariamente con recursos públicos, la educación superior opera bajo un esquema distinto, caracterizado por una menor participación del presupuesto público y una mayor presencia de fuentes privadas. Esta configuración responde no solo a restricciones fiscales, sino también a fundamentos de política pública: la educación superior genera beneficios privados significativos (entre ellos mayores tasas de empleo e ingresos individuales) además de beneficios sociales amplios, lo que ha llevado a adoptar el principio de financiación compartida entre el Estado, los estudiantes y sus familias.

1 OECD . (2025). Education at a Glance 2025: OECD Indicators. Obtenido de OECD Publishing: <https://doi.org/10.1787/1c0d9c79-en>

En relación con los patrones de gasto, la OCDE reporta que, en 2022, el gasto promedio en instituciones de educación superior (incluyendo actividades de investigación y desarrollo) representó el 0,94% del PIB en los países miembros. En particular para países de la región como Chile, Costa Rica y México este indicador se ubica en 0,96%, 1,27% y 0,75%, respectivamente. Si bien existe heterogeneidad entre naciones, este indicador constituye una referencia relevante para evaluar la posición relativa de los sistemas nacionales de educación superior frente a estándares internacionales de inversión.

Por otro lado, el documento *Financiando la educación superior* (UNESCO, 2022)², preparado para la Conferencia Mundial de Educación Superior, destaca que los países han optado por combinaciones diversas de financiamiento público y privado. En el siglo XXI son poco comunes los modelos puramente estatales o privados; por el contrario, predominan esquemas mixtos influenciados por factores históricos, fiscales, económicos, ideológicos y demográficos. El informe destaca que ampliar el acceso, promover la equidad y asegurar la calidad son funciones intrínsecas del financiamiento y elementos centrales del derecho a la educación superior. En este mismo documento, la UNESCO recomienda que los países en desarrollo avancen hacia una inversión de al menos el 1% del PIB en educación superior, investigación y desarrollo, meta que, según la organización, aún no alcanzan la mayoría de las naciones³.

2. Modificaciones que implica el Proyecto de Ley

En términos de financiamiento, el Proyecto de Ley busca las siguientes modificaciones:

- **Modificación al Artículo 86:** Se establece que los aportes del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales a las universidades estatales u oficiales deberán incrementarse anualmente, como mínimo, en un porcentaje equivalente al Índice de Costos de la Educación Superior (ICES) calculado por el DANE. En caso de que el ICES presente un crecimiento inferior a la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC), el ajuste se realizará tomando como referencia el IPC, con el fin de garantizar que los recursos no pierdan poder adquisitivo.
- **Creación del Artículo 86A:** Se incorpora una disposición para fortalecer la base presupuestal de las Instituciones Técnicas Profesionales, Tecnológicas, Instituciones Universitarias y Escuelas Tecnológicas estatales u oficiales (ITTU), incluidas aquellas de carácter territorial que no cuentan con financiación directa de la Nación. Para tal fin, se asignarán recursos equivalentes al 0,05% del Producto Interno Bruto (PIB) del año anterior a la entrada en vigor de la ley, cuya distribución estará a cargo del Ministerio de Educación Nacional.
- **Modificación al Artículo 87:** Se determina que el Gobierno Nacional deberá incrementar anualmente sus aportes a las universidades estatales u oficiales de todos los órdenes

2 Teferra, D., Chacón, E., Escribens, M., Johnstone, B., Malee Bassett, R., Pedró, F., Roser, J., y Varghese, N. (2022). *Financiando la educación superior*. Documento encargado para la Conferencia Mundial de Educación Superior 18-20 de mayo de 2022. Obtenido de UNESCO: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000389891_spa

3 Teferra, D., Chacón, E., Escribens, M., Johnstone, B., Malee Bassett, R., Pedró, F., Roser, J., y Varghese, N. (2022). *Financiando la educación superior*. Documento encargado para la Conferencia Mundial de Educación Superior 18-20 de mayo de 2022. Obtenido de UNESCO: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000389891_spa

—nacional, departamental, distrital y municipal— en un porcentaje no inferior al 70% del crecimiento real del PIB. Estos recursos tendrán carácter complementario y, por tanto, no se integrarán a la base presupuestal permanente de las instituciones.

- Creación del Artículo 87A: Se dispone que las transferencias para funcionamiento e inversión, así como los recursos adicionales asignados por la Nación y las entidades territoriales a las instituciones de educación superior estatales u oficiales, deberán crecer de manera progresiva hasta alcanzar, como mínimo, un monto equivalente al 1% del PIB.

3. Estimaciones del Ministerio de Educación

De acuerdo con lo consignado en la exposición de motivos del Proyecto de Ley, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) construyó la estimación del impacto fiscal de la reforma a partir de un conjunto de supuestos sobre ampliación de cobertura, composición de la matrícula y participación por sector (público y privado), proyectados en un horizonte de largo plazo.

En primer lugar, se adoptó como referencia una meta de cobertura del 80% en educación superior para el año 2040, equivalente al promedio alcanzado por los países de la OCDE. En cuanto a la composición del sistema, el cálculo de matrícula indica que para alcanzar el 80% de cobertura se requeriría atender cerca de 3,06 millones de estudiantes de pregrado en 2040. De ellos, aproximadamente el 75% sería atendido por el sector público, incluyendo al SENA y las instituciones con régimen especial.

En relación con la metodología para los demás cálculos, el MEN expresa lo siguiente:

“Definidos los supuestos de ampliación de cobertura, la estimación del impacto fiscal de la reforma se realiza tomando como referencia el escenario descrito a continuación:

i) Se estima el impacto de la reforma del artículo 86, al cambiar el factor de indexación del IPC al ICES. Tomando como referencia el comportamiento del indicador en los últimos siete años, se proyecta una variación promedio anual de tres (3,0) puntos porcentuales adicionales.

ii) Para proyectar el monto anual de las transferencias que requeriría el sistema para seguir avanzando en el cierre de brechas, alcanzar la meta del 80% de cobertura en 2040 y corregir gradualmente la problemática estructural de financiación de las IES públicas; se estimó un valor per cápita, con base en el total de los aportes del PGN a las IES públicas. Este per cápita, que se indexa cada año con el ICES, recoge el costo real de la prestación del servicio y se toma como referencia para calcular anualmente los recursos adicionales de base presupuestal, que se requieren para atender los nuevos estudiantes que van ingresado al sistema.

iii) Se estima el impacto de la reforma del artículo 87, al cambiar el porcentaje de variación del PIB, pasando del 30% al 70%, incluyendo el componente anticíclico que permite contrarrestar la posibilidad de tener anualidades donde el crecimiento de la economía sea negativo.

iv) Se estima el valor de la base presupuestal de las ITTU públicas partiendo del 0,05% del PIB del año base.

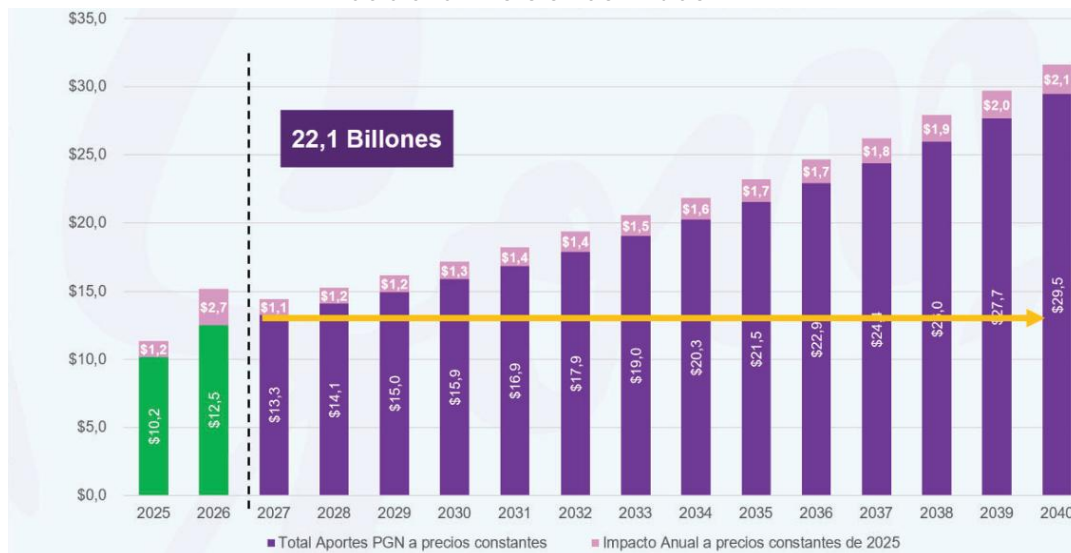
v) Se estimó un valor bajo dos escenarios a precios constantes. El primero calculando un valor per cápita con base en las Transferencias del PGN a las IES oficiales (incluye el fortalecimiento

de la capacidad instalada) y el segundo con base en el costo total del sistema (que incluye los recursos que serían girados por gratuidad y el fortalecimiento de la capacidad instalada)".⁴

Del mismo modo se expresa que, dado que los ajustes a los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 están alineados con las metas del Plan Nacional de Desarrollo para el fortalecimiento financiero del sistema, el cierre de brechas y la ampliación de cobertura, el impacto fiscal de la reforma se cuantifica desde 2027. Bajo estas consideraciones, el MEN estima que entre 2027 y 2040 el costo fiscal acumulado podría ascender a \$22,1 billones en pesos constantes de 2024 (Gráfica 1), sumando recursos flexibles e inflexibles.

Gráfica 1. Perspectiva Financiación IES públicas

Hacia una inversión del 1% del PIB



Fuente: Informe de ponencia para segundo debate en la plenaria del Senado de la República del Proyecto de Ley N° 212 de 2024 Senado – Cálculos MEN

4. Estimación del impacto fiscal por parte de la CGR

En la presente sección, la Contraloría General de la República realiza una estimación del impacto fiscal del proyecto de Ley 212 de 2024. Este análisis se desarrolla teniendo en cuenta la siguiente metodología:

4.1 Impacto fiscal de la modificación del Artículo 86:

De acuerdo con la primera modificación, la Contraloría estimó la trayectoria proyectada de la base presupuestal de las Instituciones de Educación Superior públicas bajo dos escenarios: el primero con el esquema vigente de la Ley 30 de 1992 y el segundo con la aplicación del ICES a partir de la reforma. Para ello, se tomó como punto de partida el valor de la base presupuestal de 2024, suministrado por el Ministerio de Educación Nacional, correspondiente a aproximadamente 6 billones de pesos para universidades y 0,24 billones de pesos para ITTU. Asimismo, se utilizaron las proyecciones de inflación del Marco Fiscal

⁴ Informe de ponencia para segundo debate en la plenaria del Senado de la República del Proyecto de Ley N° 212 de 2024 Senado "Por la cual se modifica parcialmente el capítulo v del título III de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones"

de Mediano Plazo 2025, disponibles para el periodo 2024-2036. Para la proyección del ICES de las universidades estatales u oficiales en el horizonte hasta 2036, se consideró una variación equivalente al IPC más 2,82 puntos porcentuales, mientras que para el ICES de las instituciones de educación superior estatales u oficiales (empleado para el crecimiento de la base presupuestal de las ITTU) se consideró una variación equivalente al IPC más 2,68 puntos porcentuales⁵. Con estos insumos, se definieron los siguientes escenarios:

Escenario 1 – Esquema vigente de la Ley 30 de 1992: Se estimaron los incrementos anuales de la base presupuestal aplicando exclusivamente la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) desde 2024 hasta 2036, utilizando las proyecciones de inflación contenidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Escenario 2 – Aplicación del ICES a partir de la reforma: Se aplicó la variación del IPC hasta 2026, considerando que la reforma entraría en vigor en 2027. A partir del valor estimado para la base presupuestal de 2026, los incrementos entre 2027 y 2036 se calcularon con base en el crecimiento proyectado del ICES, reflejando el cambio en el mecanismo de indexación propuesto en el Proyecto de Ley.

4.2 Impacto fiscal de la inclusión del Artículo 86A:

Para la estimación del impacto asociado a la segunda modificación, se tomó como referencia el valor corriente del PIB para el año 2024. A este valor se le aplicó la tasa de crecimiento nominal del PIB proyectada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025, con el fin de proyectar el monto correspondiente hasta 2026. De esta manera para determinar la base presupuestal inicial para las ITTU a partir de 2027, se calcula el 0,05% del PIB nominal del año inmediatamente anterior según lo establecido en el Proyecto de Ley. Posteriormente, desde 2028 y hasta 2036, esta base presupuestal se actualizó anualmente aplicando la variación del ICES para las instituciones de educación superior estatales u oficiales —equivalente al IPC más 2,68 puntos porcentuales⁶—, en concordancia con el mecanismo de indexación contemplado en la reforma.

4.3 Impacto fiscal de la modificación del Artículo 87:

Para la estimación del impacto asociado a la tercera modificación, se tomó como punto de partida la base presupuestal proyectada para el periodo 2027–2036. Sobre esta base se aplicó, para cada año del horizonte de análisis, la proporción equivalente al 70% del crecimiento real del PIB, de acuerdo con las proyecciones incluidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este procedimiento permite aproximar el valor de los recursos adicionales que el Gobierno Nacional debería apropiar anualmente en cumplimiento de la norma

5 Se consideran 2,82 p.p. en razón al promedio de las variaciones positivas entre el ICES de las universidades estatales u oficiales y el IPC para el periodo 2014-2024, es decir, los periodos en los que el ICES ha sido superior al IPC.

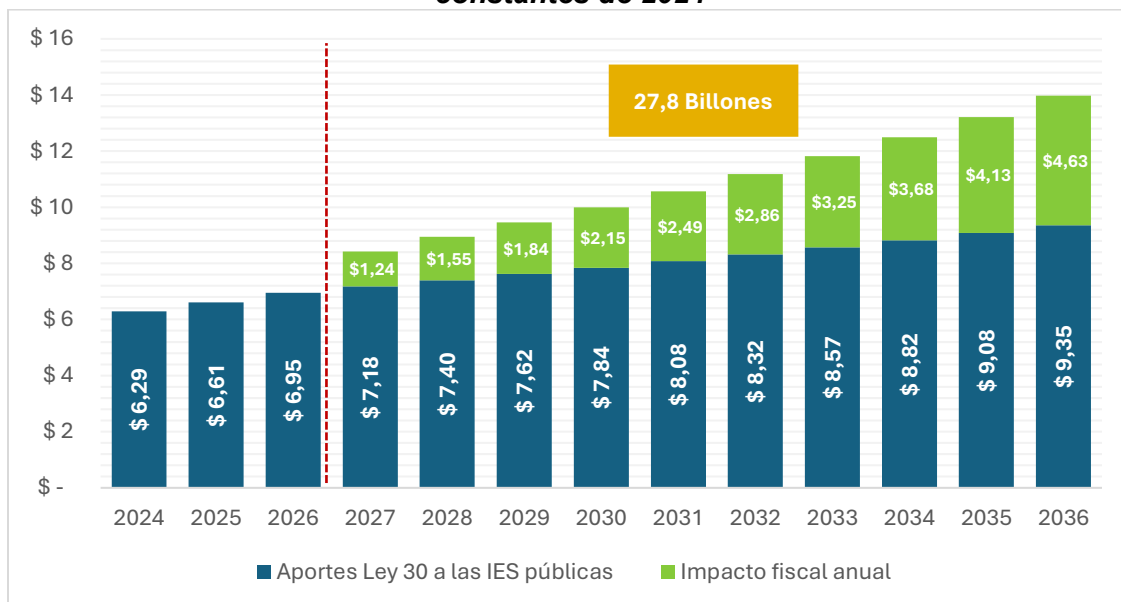
Se consideran 2,68 p.p. en razón al promedio de las variaciones positivas entre el ICES para las instituciones de educación superior estatales u oficiales y el IPC para el periodo 2014-2024, es decir, los periodos en los que el ICES ha sido superior al IPC.

6 Se consideran 2,68 p.p. en razón al promedio de las variaciones positivas entre el ICES para las instituciones de educación superior estatales u oficiales y el IPC para el periodo 2014-2024, es decir, los periodos en los que el ICES ha sido superior al IPC.

propuesta, considerando que dichos aportes tienen carácter adicional y no se incorporan a la base presupuestal permanente de las universidades estatales u oficiales.

De acuerdo con lo anterior, los resultados estimados indican un impacto fiscal acumulado de al menos 27,8 billones de pesos entre 2027 y 2036. La Gráfica 2 presenta la trayectoria proyectada de la base presupuestal correspondiente a los aportes recibidos por las IES bajo dos escenarios considera: el esquema vigente de la Ley 30 de 1992 y las modificaciones planteadas en el Proyecto de Ley 212 de 2024. A partir de esta gráfica se identifica que el impacto fiscal anual —que suma los 27,8 billones en el periodo analizado— pasa de aproximadamente 1,2 billones en 2027 a cerca de 4,6 billones en 2036, evidenciando una tendencia creciente a lo largo del horizonte proyectado. En consecuencia, de aprobarse la reforma, el Ministerio de Hacienda tendría que incorporar en su programación presupuestal una adición promedio cercana a 2,8 billones de pesos por año para el periodo 2027–2036.

Gráfica 2. Impacto Fiscal Proyecto de Ley 212 de 2024. Cifras en billones de pesos constantes de 2024



Fuente: Construcción propia CGR con datos del MEN y del DANE

5. Conclusiones sobre la estimación del impacto fiscal- CGR-

A partir del ejercicio de estimación realizado por la Contraloría General de la República y de la comparación con los resultados presentados por el Ministerio de Educación Nacional, se destacan las siguientes conclusiones:

- Diferencias metodológicas y de horizonte temporal:

El MEN proyecta el impacto fiscal de la reforma hasta el año 2040, mientras que la CGR ajusta su análisis al horizonte disponible en los instrumentos oficiales de planeación fiscal, especialmente el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025, cuyos insumos solo permiten realizar proyecciones hasta 2036. En consecuencia, cualquier ejercicio más allá de ese año carecería de información macroeconómica oficial para sustentar supuestos de crecimiento e inflación.

Adicionalmente, el MEN estima el impacto fiscal del Proyecto de Ley a partir de supuestos de ampliación de cobertura y un crecimiento anual del ICES en 3 p.p. por encima de la inflación. Por su parte, la CGR aplica exclusivamente los parámetros definidos en el Proyecto de Ley 212 de 2024 y las proyecciones macroeconómicas vigentes.

- El impacto fiscal acumulado también difiere entre ambas estimaciones:

El MEN proyecta un impacto fiscal acumulado de \$22,1 billones entre 2027 y 2040 (en pesos constantes), mientras que la CGR estima un valor acumulado de \$27,8 billones entre 2027 y 2036. La diferencia obedece tanto al horizonte temporal considerado como a los supuestos específicos sobre crecimiento del ICES, incremento de la matrícula y costos per cápita.

Adicionalmente, se identifica que el MEN calcula una nueva base presupuestal para las ITTU de 0,7 billones de pesos en 2026, a partir de 2027 únicamente proyecta el efecto del crecimiento anual —equivalente a 0,1 billones de pesos— sin incorporar nuevamente el valor de dicha base en el horizonte 2027-2040. Como resultado, su ejercicio no toma en cuenta el costo de mantener dicha base en el tiempo, lo que genera un efecto total cercano a 11,2 billones de pesos.

- Diferencias en los supuestos de ampliación de cobertura:

El MEN incorpora en su metodología supuestos de expansión acelerada de cobertura, llegando al 80% de la población en edad teórica ideal para cursar la educación superior en 2040, mientras que la CGR se basa exclusivamente en los parámetros definidos explícitamente en el articulado del proyecto de ley, sin incorporar supuestos adicionales no contenidos en la norma.

- Diferencias en los ejercicios de cálculo:

De acuerdo con el oficio con radicado No. 2025-EE-343790 del MEN mediante el cual se informa los elementos de la proyección financiera tenidos en cuenta para los cálculos del Proyecto de Ley 212 de 2024, el MEN presenta las siguientes diferencias en el ejercicio del impacto fiscal con respecto a lo realizado por la CGR:

- Se realiza una estimación de la modificación del artículo 86 de manera desagregada tomando en cuenta: primero, la opción del ICES como criterio de ajuste real de las transferencias de las IES públicas; segundo, la ampliación de cobertura; y tercero, la inclusión de recursos para infraestructura de nuevas IES.
- Para el cálculo de la modificación del artículo 87, el MEN consideró como referencia para la proyección la tasa de crecimiento promedio del PIB entre los años 2022 y 2025.
- Para el cálculo de la inclusión del artículo 86A se toma como referencia los valores que han sido aportados desde el PGN y se estima el valor correspondiente al 0,05% del PIB del año 2024 el cual se indexa su crecimiento al ICES del 6%.
- Adicionalmente, se incorporan recursos de proyectos de inversión. Para su estimación, se tuvo en cuenta el valor correspondiente a los Planes de Fomento a la Calidad durante las vigencias 2022-2024.

Las diferencias entre ambos ejercicios no implican errores metodológicos, sino aproximaciones distintas basadas en supuestos, horizontes temporales y fuentes de información también distintos.

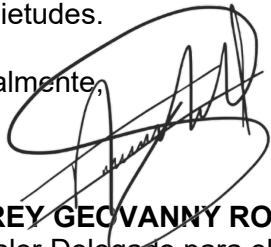
- Fuentes de financiamiento:

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establece que todo proyecto de ley que implique gasto debe: i) calcular su impacto fiscal, ii) demostrar consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y, **iii) identificar claramente la fuente de financiamiento que permita cubrir dicho costo**. No obstante, en la revisión del Proyecto de Ley 212 de 2024 no se identificó una fuente que respalde los recursos adicionales estimados. Esta ausencia constituye una limitación relevante para el análisis fiscal.

Si bien para la Contraloría General de la República resulta positiva la intención de fortalecer la financiación de la educación superior pública y la comparte plenamente, inclusive estima que debe propenderse por alcanzar niveles de financiación sobre PIB similares a los países de la OCDE, Colombia invierte cerca de la mitad de lo que invierten en promedio estos países; sin embargo, resulta fundamental que cualquier incremento propuesto cuente con fuentes de financiamiento claras, suficientes y verificables. En la versión actual del Proyecto de Ley 212 de 2024 no se identifican mecanismos que garanticen la cobertura de los costos adicionales derivados de las modificaciones planteadas.

Esperamos haber dado respuesta a su solicitud y quedamos atentos a sus consideraciones e inquietudes.

Cordialmente,



ANDREY GEOVANNY RODRIGUEZ LEON
Contralor Delegado para el Sector Educación,
Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte.

Elaboró:

Claudia Stella Ruiz Ruiz- Dirección de Estudios Sectoriales- CD. Sector Educación, CTel., Cultura y Deporte
Heidy Lizeth Martinez Aguilera- Dirección de Estudios Sectoriales- Cd. Sector Educación, CTel., Cultura y Deporte
Andrés Fernando Uscategui Russi- Dirección de Estudios Sectoriales- CD. Sector Educación, CTel., Cultura y Deporte

Revisó: Oscar Toro Valencia, Director, de Estudios Sectoriales- CD. Sector Educación, CTel., Cultura y Deporte

TRD 812113-385-01 DERECHOS DE PETICION (Que no tengan que ver con indagaciones o procesos en trámite)