

Financiamiento Contingente al Ingreso: Un Sistema Inconveniente para Financiar la Educación Superior Colombiana

Contenido

1. La idea de la FCI y algunos aspectos a considerar
2. ¿En qué consiste la FCI?
3. Escenarios para Potenciales Beneficiarios de la FCI
4. Efectos de la FCI
5. Conclusiones

1. ¿De dónde surge la idea de buscar financiamiento complementario para la ES

- Surge como resultado de consultoría contratada por el MEN, en la cual se plantea originalmente la creación del impuesto al egresado (Bonilla y González, 2006).
- También se ha argumentado como una alternativa frente a la baja presión tributaria existente (González, 2018), en términos de la relación ingresos del gobierno central respecto al PIB.

1.1. La idea solidaridad en la FCI

La FCI parte de un criterio de solidaridad que se fundamenta en que quien recibe el préstamo para educarse, debe contribuir a la financiación de la educación superior colombiana.

¿De qué solidaridad hablamos?

- Se trata de una solidaridad tributaria entre los que **menos tienen** en la sociedad.
- Los que **más tienen** en la sociedad no contribuirían a la financiación de la educación superior pública colombiana, reforzando la regresividad impositiva y la inequidad en la distribución del ingreso.

1.3. La FCI y las matrículas

En la discusión del proyecto de Ley sobre financiación contingente al ingreso, los directivos de **las 8 IES públicas más importantes del país** observaron que:

- El precio de la matrícula en posgrado tiende a su costo real.
- Es necesario fortalecer la jornada nocturna atendiendo a una demanda regional con matrículas ajustadas al costo real (**los precios de mercado empiezan a ser una preocupación**).

La FCI y su administración

Las autoridades de algunas universidades privadas regionales:

- Solicitaron considerar criterios de regionalidad y la creación de fondos regionales
- Preguntaron por una administración sencilla (**Está evidenciado empíricamente la dificultad de la administración**).

1.4 La FCI y la deserción

- Se mostraron interesados en programas para reducir la deserción.

Este tema se resolviendo creando la contribución que pagarán las IES en función de los índices de deserción. Este dinero se llevará al **fondo de garantías del FOSIES** (Fondo del Servicio Integral para la Educación Superior) para destinarse a realizar programas que ayuden a reducir la deserción (arts. 6 y 27, Ley 1911 de 2018).

1.5. La FCI y las IES no acreditadas

Los representantes del Congreso requirieron ampliar el alcance para incluir programas autorizados por el MEN. Por lo tanto, se concederán créditos a estudiantes que sean aceptados en programas de **IES no acreditadas**.

¿Qué significa lo anterior?

1.5. La FCI y las IES no acreditadas

- No se revela ninguna preocupación por una tener un sistema de educación superior (ES) de alta calidad.
- Con el aval del ICETEX, estos recursos públicos se van a utilizar para seguir manteniendo el negocio principalmente de las IES no acreditadas.

1.6 La FCI y la Educación Superior como bien privado

Aunque no aparece en el debate colombiano, la FCI tiene como pilar la concepción de que la educación superior es un bien privado (rival y excluyente).

El principio rector es que siendo el individuo quien se *beneficia principalmente* de tal bien, él es quien debe pagar el precio de mercado de éste.

1.6 La FCI y la Educación Superior como bien privado

Pero, ¿sólo se beneficia de la educación superior quien obtuvo el título?

- Se benefician el sector empresarial con la generación de utilidades, creación de empresas, incremento de la productividad laboral, etc.
- También la sociedad con una mayor civilidad (menores índices de criminalidad, segregación social, evasión tributaria, mayor disposición al cuidado del medio ambiente), aumento de la movilidad social, participación democrática, incremento en la esperanza de vida, etc.

1.6. Educación Superior como bien público

- Teniendo en cuenta los beneficios de la educación superior, éste es un caso único en que el mismo puede ser conceptualizado tanto como bien público o como bien privado (Silva Ruiz, 2013)
- En breve, “el carácter público o privado de la educación es también una opción política” (Silva Ruiz, 2013, pág. 136)

1.6. Educación Superior como bien público

"La educación es uno de los instrumentos más importantes para la generación de igualdad de oportunidades y desarrollo social, por eso le vamos a entregar a nuestros jóvenes las herramientas para tener un mejor futuro"

Iván Duque

Tomado de: <http://aprende.colombiaaprende.edu.co/generacione>

2. ¿En qué consiste la Ley de Financiamiento Contingente al Ingreso

- Es un sistema que se concentra en financiar la demanda de educación superior (Ley 1911 de 2018).
- Se trata de **focalizar** unos recursos públicos a estudiantes de pregrado admitidos a una institución de educación superior colombiana.
- El préstamo que haría ICETEX se recuperaría mediante una contribución (impuesto) cuyo cobro iniciaría cuando el futuro graduado entre al mercado laboral.
- La contribución es contingente en el sentido en que no se cobrará si se tiene un ingreso inferior a 0.5 SMMLV.

2. La Financiación Contingente al Ingreso (FCI)

- El ICETEX haría la convocatoria para los potenciales beneficiarios, que serían de estratos 1, 2 y 3 con prioridad por el SISBEN (Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales).
- Financieramente el fondo iniciaría otorgando 10.000 cupos (créditos).

3. Escenarios para potenciales usuarios de la FCI

Teniendo en cuenta los siguientes supuestos se hacen unos escenarios para el nivel de contribución mensual y el número de años que se estaría pagando el préstamo de acuerdo con el esquema establecido para el pago.

- Inflación: 4%
- El potencial beneficiario hace su carrera en 10 semestres.
- El egresado empieza a pagar una vez se gradua.

3.1. Escogencia de la Universidad y posible nivel de la deuda

¿Cómo escogerían los potenciales beneficiarios el programa de estudios y la Universidad, si ex ante se sabe que hay pagar el financiamiento recibido?

¿Quienes sean de escasos recursos y entren a la universidad pública (Up), buscarían endeudarse?

Escenario 1. Si se es admitido a una IES Pública y se busca financiación

Pregrado en universidad pública con una deuda para matrícula (M) y sostenimiento (S)

Matrícula con un monto actual = \$100.000

SMMLV = \$781,242

Meses de Sostenimiento = 10

IPC = 4%

La deuda sería:

$$D_t = [10 * M + (50) * 0.5 \text{ SMMLV}] * \text{IPC}$$

$$D_{t=1-5} = \mathbf{24,9 \text{ millones}}$$

Si el egresado gana entre 0.5 y menos de un salario mínimo

Rango 1. $(\text{Base Gravable} - 0.5\text{smmlv}) * 12\%$

Base Gravable ₂₀₂₃	= 0.9 smmlv: \$998.025
Contribución Mensual	= \$119.763
Ingreso disponible	= \$878.262

- Si el ajuste al SMMLV es igual a la inflación la deuda se paga en **33 años**

Si el egresado gana entre 1 y menos de 2 SMMLV

Rango 2. $(0.5\text{smmlv} * 0,12) + [(Base\ Gravable - 1\text{smmlv}) * 0,15]$

Base Gravable₂₀₂₃ = 1.5 smmlv: \$1.497.038

Contribución Mensual = **\$134.733**

Ingreso disponible = \$1.362.304

- Sit. 1. Si el % de ajuste del SMMLV = inflación, la deuda se paga en **15 años**.

Si el egresado gana más de dos salarios mínimos

Rango 3. $(0.5\text{smmlv} * 0,12) + (1\text{smmlv} * 0,15) + [(Base\ Gravable - 2\text{smmlv}) * 0,19]$

Base Gravable₂₀₂₃ = \$2.495.063

Contribución Mensual = \$304.398

Ingreso Disp. = \$2.190.665

- Sit. 1. Si el % de ajuste del SMMLV es igual a la inflación, la deuda se pagaría en **5 años**.

Escenario 2. Si no se es admitido a una IES Pública

¿Si el aspirante no pasa en una universidad pública, qué criterio lo guiaría para llevar a cabo la escogencia de la Universidad Privada?

- ¿Aquella que sea fácil de ingresar?
- ¿Aquella que se preocupe por la calidad de la educación?

Escenario 2. Universidad Privada de calidad media

Pregrado en universidad privada, calidad media con una deuda para matrícula (M) y sostenimiento (S)

Matrícula=\$5.000.000

SMMLV=\$812,491

Meses de Sostenimiento= 10

IPC= 4%

La deuda sería:

$$D_t = [10 * M + (50) * 0.5 \text{ SMMLV}] * \text{IPC}$$

$$D_{t=1-5} = \mathbf{106 \text{ millones}}$$

Escenario 2. Pago de la contribución según el ingreso del egresado

En el rango 1. Si el ajuste al SMMLV supera en un 1% a la inflación la deuda se paga en **91 años**.

En el rango 2. Si hace hace igualando el crecimiento del SMMLV con la inflación serían **65 años**.

En el rango 3. Si hace hace igualando el crecimiento del SMMLV con la inflación serían **65 años**.

Según los supuestos asumidos el potencial beneficiario del crédito pasaría **toda su vida pagando la deuda**.

Escenario 3. Si el potencial beneficiario es admitido a una universidad de alta calidad

Pregrado en universidad privada de alta calidad con una deuda para matrícula (M) y sostenimiento(S)

Matrícula=\$20.000.000

SMMLV=\$812,491

Meses de Sostenimiento= 10

IPC= 4%

La deuda sería:

$$D_t = [10 * M + (50) * SMMLV] * IPC$$

$$D_{t=1-5} = \mathbf{281 \text{ millones}}$$

Escenario 3. Pago de la contribución según el ingreso del egresado

Asumiendo que este el egresado está en el rango 3 y el ajuste al SMMLV es igual a la inflación, la deuda se pagaría en **92 años**.

En cuanto al pago de los créditos educativos, la evidencia es contradictoria respecto a si existe una relación entre el riesgo de mora y el monto de la deuda (Salazar et. al, 2016, pág. 110)

4. Efectos de la FCI

4.1. La pretensión de la recuperación de la inversión es gravar a toda la población beneficiaria del “préstamo-impuesto”. Si la contribución empieza a cobrarse en 0.5 smmlv, entonces esta Ley contribuye a la precariedad laboral, detiene la movilidad social, refuerza la inequidad impositiva y por ende empeora la distribución del ingreso.

4.2. La FCI y la Calidad de la Formación del Egresado

Si el potencial beneficiario del crédito llegará a centrar su atención más en el **monto de la deuda** que en la calidad, entonces quizás él prefiera ir a una universidad donde la admisión sea menos exigente, la calidad no sea la prioridad y el monto de la matrícula sea relativamente bajo.

La baja calidad de la formación puede repercutir en la consecución de empleo y por ende en el pago del impuesto.

4.3. Efectos de la FCI en las IES Públicas

Dada la actuales condiciones de admisión a las universidades públicas, la posibilidad de que una IES pública reciba altos ingresos por esta vía es baja, a menos que esta ajuste el monto de las matrículas a precios de mercado. Ello significaría seguir el enfoque de la ES como bien privado.

Un aspecto inconveniente conexo para la educación superior es que promueve la lógica privada del cliente-proveedor.

4.4. La FCI y la Calidad de la Formación del Egresado

Para el año 2016, en términos del número de créditos universitarios hechos por el ICETEX, solo el 30% se orientó a financiar estudios en universidades acreditadas (Salazar, Mesa y Correa, 2016, pág. 18).

4.4. Efectos de la FCI para las IES Privadas

La FCI se convertiría en una fuente importante de recursos para la viabilidad financiera de las IES privadas (acreditadas y no acreditadas).

En ese caso, se sugiere que la política de educación superior desarrolle **estrategias combinadas** a mediano plazo para las universidades no acreditadas en términos del rigor por ejemplo de la creación de programas de pregrado y posgrado, en elevar la formación del profesorado, entre otros. **¿Por qué no condicionar el otorgamiento de tales préstamos imponiendo exigencias de calidad?**

4.4. La FCI y la Educación Superior Colombiana a Largo Plazo

Con este esquema de financiamiento y dadas las actuales condiciones:

1. Las IES privadas pueden avanzar de manera importante si llegan a utilizar **adecuadamente** los recursos recibidos por esta vía.
2. Si las IES públicas pueden buscar negociar una reorientación de estos recursos públicos, siempre teniendo bajo consideración la calidad de la formación.

4.4. Efectos de la FCI para las IES Privadas

Si el trabajo de Guarín et al. (2016) encontró que las universidades públicas generan un mayor valor agregado que las universidades privadas y recomiendan en el corto plazo aumentar la provisión pública de educación superior, ¿por qué no negociar con el gobierno recursos para el fortalecimiento de la IES públicas?

5. Conclusiones

Ha ganado gran relevancia en la política pública la concepción de la educación superior como un servicio de naturaleza privada, el cual sería demandado de acuerdo con el beneficio económico esperado.

Sin embargo, intelectuales y académicos históricamente han argumentando que la concepción humanista de la educación definitivamente beneficiará con creces a cualquier sociedad. Siempre será mejor distribuir conocimiento que distribuir ignorancia (Ordine, 2017).

5. Conclusiones

La **inconveniencia** de la FCI se puede observar de varias maneras. De una lado, la educación superior sería financiada con los ingresos de aquellos que menos tienen en la sociedad y que decidan arriesgarse a elegir la educación como el camino para tener un futuro mejor.

De otra parte, para que las IES públicas tengan acceso a estos recursos se requeriría que elevarán el monto de las matrículas a sus precios de mercado, aceptando la connotación de la ES como bien privado.

5. Conclusiones

Dadas las actuales condiciones de financiamiento de las universidades públicas y la manera cómo se diseñó el sistema de FCI es posible que estos recursos serían aprovechados principalmente por las IES privadas no acreditadas.

5. Conclusiones

En el contexto de la Ley 1911, si un potencial beneficiario no entra a una universidad pública, quizás prefiera ir a universidades donde el acceso sea menos restringido y el monto de la matrícula no sea tan alto. Así controla el nivel de endeudamiento, pero puede que descuide la calidad. Este sería otro aspecto **inconveniente** de la FCI.

5. Conclusiones

El sistema de financiamiento contingente al ingreso es un mecanismo de focalización de recursos que se basa en el supuesto de que los egresados van a tener capacidad adquisitiva para poder pagar el **préstamo**.

López (2009, p. 525) recuerda que el sistema de préstamos que *funciona bien* en Estados Unidos y es algo propio del mismo, es muy complicado esperar a que funcionen en otros países.

GRACIAS

6. Referencias

Bonilla, E. y González, J. I. (2017). **La Universidad Nacional de Colombia Ya No Es una Prioridad.** Análisis de la Evolución de sus Finanzas (1867-2015). En Universidad, Cultura y Estado, Volumen 1, Tomo 2, Colección del Sesquicentenario, Universidad Nacional, Bogotá, pp. 274-306.

Congreso de Colombia. (2018, Julio). Ley 1911. Por medio de la cual se crea la contribución solidaria a la educación superior y se dictan otras disposiciones sobre los mecanismos y las estrategias para lograr la financiación sostenible de la educación superior.

El Tiempo (2006, Octubre 10). **Piden Impuestos para Egresados de Universidades Públicas.** Disponible en:
<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2233832>

González, J. I (2018, Octubre 12). **Financiación contingente al ingreso. La República.** Disponible en: <https://www.larepublica.co/analisis/jorge-ivan-gonzalez-506394/financiacion-contingente-al-ingreso-2781085>

6. Referencias

Guarin, A. Londoño, S., Medina, C., Parra, J., Posso, C y Vélez, C.E. Estimating the effect of attending a public versus a private University in Colombia on Academic Achievement.

Herrera, B. (2017, Octubre 22). **Icetex: Crédito contingente Solidario**. Portafolio. Disponible en:

<https://www.portafolio.co/opinion/beethoven-herrera-valencia/icetex-credito-contingente-solidario-510885>

Informe de la Ponencia Para el Segundo Debate al Proyecto de Ley número 262 de 2017 Cámara de Representantes.

López, F. (2009). Reflexiones en Torno a la Financiación Actual y Futura de las Universidades a Nivel Mundial", *Avaliação*, 14(3), 523-560.

6. Referencias

Salazar, N. Mesa, C. A., y Correa, C. (2016). **Financiación de la Educación Superior a través de Icetex: Estimación de necesidades de recursos a futuro y propuestas de mecanismos de fondeo.** Bogotá: Fedesarrollo.

Ordine, N. (2013). **La utilidad de lo inútil.** Barcelona: Acantilado.

Silva Ruiz, J. (2013). La Educación Superior desde la Teoría de los Bienes Públicos: ¿con o sin Ánimo de Lucro? *Sophia*, (9), 123-140.

6. Bibliografía

Acosta, O. (2018, noviembre). **Financiación contingente al ingreso (FCI): un gravoso impuesto al conocimiento.**

UNPeriódico. Disponible en:

<http://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/financiacion-contingente-al-ingreso-fci-un-gravoso-impuesto-al-conocimiento-1/>

Rodríguez, J. A. (2011, noviembre). **Educación superior pública: alternativas de financiación frente a la Ley 30 y al proyecto Santos.**

Disponible en:

<https://razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/2548-educacion-superior-publica-alternativas-de-financiacion-frente-a-la-ley-30-y-al-proyecto-santos-.html>

<https://www.semana.com/educacion/articulo/cuales-son-los-cambios-en-los-creditos-del-icetex/574913>

Agradecimientos

Mery Constanza García, Orlando Acosta, Hernán Felipe Prieto, Jorge Armando Rodríguez, Álvaro Moreno, Diego Guevara y Roberto Martínez