

Análisis del programa Ser Pilo Paga, como estrategia para reducir la brecha existente en la
Educación Superior, en Colombia



Ana Milena Pacheco Rodríguez

Código: 4402023

Universidad Militar Nueva Granada

Facultad de Ciencias Económicas

Dirección de Posgrados

Especialización en Finanzas y Administración Pública

Bogotá D.C

2020

Tabla de contenido

Planteamiento del problema.....	2
Objetivo general.....	2
Objetivos específicos.....	2
Marco Teórico.....	3
Conclusiones.....	22
Bibliografía.....	23

Lista de tablas

Tabla 1. Listado de Universidades Acreditadas	12
Tabla 2. Distribución de beneficiarios del programa por instituciones de educación superior año 2015.....	15
Tabla 3. Distribución de beneficiarios del programa por instituciones de educación superior año 2016.....	16
Tabla 4. Distribución de beneficiarios por área del conocimiento año 2016.....	17

Lista de gráficas

Gráfica 1: Porcentaje de distribución de beneficiarios en Universidades Públicas y Privadas....	14
---	----

Resumen

En Colombia la educación superior está regida por lo establecido en la Constitución Política de 1991 y regulada por la Ley 30 de 1992, bajo estos lineamientos el estado ha buscado constantemente reducir la brecha existente en el acceso a la educación superior por medio de estrategias y programas que logren un país mejor educado. Las políticas públicas en esta materia se han establecido como un elemento clave, para garantizar a la población con bajos recursos económicos, el acceso a la educación superior de calidad a través de estrategias para su permanencia en instituciones acreditadas, como fue el programa Ser Pilo Paga, el cual fue implementado en el año 2014, por el gobierno del expresidente Juan Manuel Santos para aumentar los índices de acceso a educación superior.

Específicamente, la estrategia consistía en un crédito condonable que cubría el valor de la matrícula y brindaba a los estudiantes beneficiados un apoyo para su sostenimiento. La población objetivo de este programa sería aquella que obtuviese buenos resultados en las pruebas Saber 11, pero además que estuviera registrada en la base de datos del Sisben, con esto aseguraba el programa la inclusión de estudiantes de bajos recursos.

Aun cuando la estrategia logró el aumento de los índices de acceso a la educación superior de la población menos favorecida, recibió varias críticas por la destinación de presupuesto a universidades en su mayoría privadas, la exclusión de otros jóvenes con aptitudes para formar parte del sistema educativo y la falta de apoyo de siempre a las universidades públicas.

Se concluye que el programa fue una buena estrategia, sin embargo, se pudo haber mejorado en algunos aspectos con el fin de lograr una mejor utilización de los recursos

asignados, e impactar de manera significativa en la población con edad para ingresar a una institución de educación superior.

Palabras clave: Condonable, Acreditada, Políticas Públicas, educación superior, Ser Pilo Paga

Abstract

In Colombia higher education is governed by the provisions of the Political Constitution and regulated by Law 30 of 1992, under these guidelines the state has constantly sought to reduce the existing gap in access to higher education through strategies and programs that achieve a better educated country. Public policies in this matter have been established as a key element to guarantee the population with low economic resources access to quality higher education through strategies for their stay in accredited institutions, such as the Ser Pilo Paga program, which was implemented in 2014 by the government of former President Juan Manuel Santos to increase access rates to higher education.

Specifically, the strategy consisted of a forgivable credit that covered the value of the tuition and provided the benefited students with a support for their support. The target population of this program would be the one that obtained good results in the Saber 11 tests, but also that it was registered in the Sisben database, with this the program ensured the inclusion of low-income students.

Even though the strategy achieved an increase in the access rates to higher education for the least favored population, it received several criticisms for the allocation of budget to mostly private universities, the exclusion of other young people with aptitudes to be part of the educational system and the usual lack of support for public universities.

It is concluded that the program was a good strategy, however, it could have been improved in some aspects in order to achieve a better use of the assigned resources, and have a significant impact on the population with age to enter an educational institution higher.

Keywords: Forgivable, accredited, public policy, higher education, Ser Pilo Paga

Introducción

Conforme lo establece la Constitución Política de Colombia, la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y los demás bienes y valores de la cultura (Const., 1991, art.67).

El presente ensayo pretende analizar desde diferentes ópticas el programa Ser Pilo Paga como una estrategia del Gobierno Nacional, para brindar mayores posibilidades de ingreso a la educación superior, de estudiantes con resultados académicos sobresalientes y bajos recursos económicos, con el fin de lograr ubicarse en un mejor nivel en el mercado laboral, teniendo como objetivo principal un país más equitativo y mejor educado.

Para analizar este programa, se revisará en primera instancia cómo fue diseñada la estrategia en sus inicios y como buscaba impactar a la población de más bajos recursos, para luego analizar si realmente se generó el resultado esperado en términos de cobertura y equidad.

Planteamiento del problema

¿Cuál fue la estrategia implementada para el acceso a la educación superior, en el programa Ser Pilo Paga, por parte del Ministerio de Educación Nacional- MEN, en Colombia?

Objetivo general

Analizar el programa Ser Pilo Paga- SPP, desde la estrategia implementada para el acceso a la educación superior, por parte del MEN en Colombia, en el período 2015 – 2016.

Objetivos específicos

1. Identificar la política pública en educación, por parte del MEN en Colombia
2. Explicar el programa Ser Pilo Paga
3. Comparar los resultados del programa Ser Pilo Paga, en términos de adaptación y permanencia, por parte de los beneficiarios, en el 2015 – 2016

Marco teórico

Uno de los grandes retos a los que se enfrentan las decisiones en materia de educación en Colombia, es el de ampliar la cobertura en educación superior y evitar que siga caracterizándose por ser sectorial, al excluir una gran parte de la población joven con edad de ingresar, pero que no cuenta con los recursos económicos no solo para acceder sino para mantenerse.

Cada año miles de jóvenes que terminan su educación básica secundaria, inician una difícil búsqueda de la institución apropiada para realizar sus estudios, pero solo un bajo porcentaje de estos logran acceder a un establecimiento de educación superior. La situación es más caótica para aquellos jóvenes de escasos recursos y los de regiones apartadas y olvidadas por el Estado, quienes no cuentan ni con el apoyo económico ni con los ingresos necesarios para lograr ampliar sus conocimientos en una Institución Superior. Debido a esta realidad muchos de los que se gradúan buscan emplearse lo más rápido posible en lo que primero que encuentren y un bajo porcentaje piensa en la posibilidad de seguir estudiando para salir adelante, aunque aquello no signifique que logren acceder a universidades privadas por sus elevados costos, lo que resulta entonces en un gran porcentaje a continuar sus estudios en instituciones públicas o en su defecto en institutos, corporaciones, fundaciones de educación superior, o lo que es peor en las mal llamadas “universidades de garaje”.

Sobre este asunto, cabe mencionar el precario control del Estado en cuanto a las exigencias de calidad que deben cumplir aquellos establecimientos que se crean para dar educación los jóvenes en el país, ya que su deber, si quiere una población educada correctamente, es garantizar no solo la mejor calidad de instituciones, sino también los mejores docentes, laboratorios, bibliotecas e instalaciones, así como acompañamiento en todos sus procesos de formación.

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario hacer referencia a la ley 30 de 1992 bajo la cual se reglamenta la educación superior en Colombia y en donde se resalta la importancia del Estado como garante de la educación, encaminando sus esfuerzos hacia el fortalecimiento de las instituciones de educación superior con el ánimo de mejorar la calidad de los servicios educativos a través del ejercicio de una correcta vigilancia e inspección.

Para el logro de estos objetivos, la ley propuso la creación del Consejo Nacional de Educación Superior – CESU, organismo encargado de recomendar políticas educativas al Gobierno Nacional y aportar en la definición de nuevos programas, con la intervención de los diferentes actores como el gobierno, las universidades, las instituciones técnicas y tecnológicas, los estudiantes y los sectores de la actividad económica. Dentro de las funciones más importantes de este organismo cabe resaltar, la acreditación a las instituciones de educación superior en términos de calidad académica y administrativa, elaboración de pautas para la creación de nuevos establecimientos de educación superior y la aprobación de nuevos programas, así como los lineamientos para unificar en cada institución los títulos que se otorgan.

Otro de los asuntos a resaltar tiene que ver con el fortalecimiento que le da la ley 30 de 1992, al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) para que administre todos los recursos recibidos, ya sea de las diferentes líneas de crédito, recursos propios o aquellos recibidos del Gobierno Nacional con el propósito de proporcionar un financiamiento efectivo de las matrículas y un adecuado sostenimiento de los estudiantes. Bajo esta ley se le dio potestad al Instituto en todo lo concerniente a la asignación de becas y créditos estudiantiles, de acuerdo con los recursos económicos y el nivel de excelencia académica de cada estudiante.

El Estado juega un importante papel en el tema de la educación, ya que tiene bajo su responsabilidad la dirección de todas aquellas actuaciones que permitan cada vez más cerrar las brechas existentes en la sociedad, garantizando una educación de calidad y con amplia cobertura, buena para los intereses individuales y sociales, así como respetuosa de todos los derechos. Debe enfocar sus esfuerzos en establecer las mismas condiciones para todos, fortaleciendo no solo la educación básica primaria y secundaria, sino la educación superior al máximo para que cada vez haya más estudiantes que logren terminar sus estudios superiores, implementando estrategias para evitar la deserción. Se requiere entonces mayor rigurosidad en términos de exigencias de calidad para que las instituciones privadas y públicas compitan en igualdad de condiciones, con incentivos del Estado que permitan aumentar la calidad y que garanticen su acceso de forma asequible y económica.

Las políticas públicas que establezca un gobierno deben caracterizarse por fijar una línea de acción que tenga como base un concepto claro de la realidad, y en donde se escuchen y se plasmen las necesidades sociales con el propósito de establecer consecuentemente los programas, políticas y proyectos más acertados que logren hacer sentir la población atendida y representada, y así se obtengan mayores y mejores resultados de cobertura, calidad y bienestar.

En Colombia, como ya se mencionó anteriormente, se presentó un cambio en la educación superior con la expedición de la ley 30 de 1992, bajo la cual se reorganizaron muchos aspectos sobre el tema y se impartieron lineamientos sobre el servicio público que involucra. Con esta base, se presentó a finales del año 2014 el primer acercamiento de política pública en educación superior, en donde participaron diferentes actores como representantes de estudiantes, rectores, docentes, investigadores y un grupo pequeño de pueblos indígenas, siendo su

intervención de gran importancia para el desarrollo concertado de mecanismos que permitieran la mejora de la educación superior.

El desarrollo de esta política pública estuvo a cargo del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), quien fue el organismo asesor encargado de organizar la participación de agremiaciones sociales, instituciones académicas e investigadores en espacios como foros, seminarios y talleres, de donde provinieron un sinnúmero de propuestas para solventar de forma concreta las necesidades de la educación superior en el país, además, intervino el Ministerio de Educación Nacional (MEN) como cabeza del sector quien aportó algunas investigaciones realizadas por universidades sobre la situación actual del sector.

En el avance de estos encuentros se establecieron pautas esenciales para la creación de la política pública: la primera tiene que ver con modificar de forma sustancial el modelo de formación en donde se debe reconocer que el saber no es un monopolio centrado en la educación superior, sino un recurso de origen diverso en donde pueden interactuar diferentes actores con el fin de propiciar una formación integral, caracterizada por la transformación de las instituciones y la producción constante de conocimiento; y el segundo, la idea de reconocer la productividad que existe en otros saberes paralelos a los escenarios académicos como lo son las ciencias sociales, la cultura y las humanidades, que requieren espacios innovadores y abiertos en el sistema de educación superior.

Esta propuesta de política pública, llamada “Acuerdo por lo Superior 2034”, es un documento que concentra todos los esfuerzos y saberes de los interesados en la educación superior con una visión a 20 años. Es una iniciativa de gran importancia no solo por el tiempo que se dedicó a estudiar rigurosamente la situación de la educación superior, sino por los que en ella intervinieron, sectores de la sociedad a los que les duele directamente asuntos relacionados

con la calidad, sostenibilidad financiera, accesibilidad, infraestructura, desarrollo humano, inclusión, bienestar universitario y ciencia y tecnología, elementos importantes a la hora de implementar una política que beneficie realmente lo público.

Cabe resaltar que la iniciativa de política no es una propuesta de reforma a la ley 30 de 1992, el Acuerdo por lo Superior 2034, incluye aspectos que antes no fueron considerados y que tienden a beneficiar de mejor forma el sistema, teniendo como premisas fundamentales la paz y la igualdad, y describiendo acciones prioritarias que debe asumir el país en los próximos 20 años y así llegar a escenarios óptimos en materia de educación superior. Es decir, la propuesta de política va más allá de cambiar o complementar aspectos puntuales de la ley 30, esta resume los acuerdos y lineamientos de cada nivel comprometido en la educación superior, pero como una mirada a lo que se quiere llegar a ser a futuro, propuesta dirigida por el CESU como organismo colegiado independiente y el cual se caracteriza porque el 68% de sus integrantes representan a la comunidad académica y el 11% a dirigentes del sector productivo.

La construcción de la política no fue una tarea fácil, el proceso se desarrolló en dos fases, primero se dio en el año 2012 el Gran Diálogo Nacional por la Educación Superior, luego de que se retirara un proyecto de ley para reformar la ley 30 de 1992. En este tiempo se comenzó un recorrido por todo el país promovido por el Ministerio de Educación para conocer las opiniones de la sociedad civil con respecto al tema de la educación superior, proceso que contó con el apoyo del Centro de Estudios Interdisciplinarios Básicos y Aplicados en Complejidad - CEIBA, el cual está integrado por investigadores de diferentes universidades del país, y que arrojó 138 documentos de análisis sobre el tema.

Mas adelante en el año 2013, se continuó la ardua tarea por el país en cabeza del CESU, en donde se realizaron conversatorios y diálogos regionales y departamentales con sectores

sociales y académicos, y como producto de esta se aprobaron 136 lineamientos de política pública, propuestas técnicas que luego fueron revisadas por consejeros asignados. ¿Pero qué temas específicos recoge la propuesta de política? Los aspectos que se buscaban beneficiar contenían los siguientes puntos (Consejo Nacional de Educación Superior CESU, 2014):

1. Educación inclusiva. Lograr que la educación superior tenga en cuenta todos y cada uno de los grupos poblacionales, como por ejemplo grupos étnicos y más vulnerables de la población que no han tenido la posibilidad de acceder a educación superior.
2. Calidad y permanencia. Creación de una Agencia Nacional de Calidad que trabaje permanentemente por su mejoría en cada una de las regiones del país.
3. Investigación. Creación de alianzas y centros de investigación que fortalezcan la generación de conocimiento en sus distintas modalidades.
4. Regionalización. Extender el alcance de los programas (técnico, profesional, tecnológico y universitario) a diferentes sectores del país, en donde no ha sido posible acceder.
5. Articulación educación media y educación superior. Articulación de una formación adecuada en todas sus etapas y con las necesidades del mercado laboral.
6. Comunidad universitaria y bienestar. Reforzar dentro de las instituciones una interacción armónica y mejoramiento del bienestar, elementos importantes dentro de un proceso de estudio.
7. Nuevas modalidades educativas. Apoyarse en el uso de las tecnologías cada vez más avanzadas hoy en día, con el fin de interactuar a nivel mundial utilizando las diversas modalidades de ofertas académicas.

8. Internacionalización. Contar con instituciones universitarias con altos estándares internacionales con el propósito de ser cada vez más competitivos, promoviendo la doble titulación, la homologación de títulos y el bilingüismo.
9. Estructura y gobernanza del sistema. Crear una superintendencia de educación superior que vigile los procesos dentro de cada establecimiento universitario, teniendo en cuenta las particularidades de cada región.
10. Sostenibilidad financiera. Impulsar un nuevo modelo de financiamiento con la ayuda del Estado, la sociedad y el sector productivo, en el cual el presupuesto se asigne equitativamente, buscando cada vez más un modelo de subsidio progresivo con miras a la gratuidad.

El trabajo que se realizó durante estos dos años fue muy importante, la labor de recorrer el país para escuchar las posiciones de los sectores involucrados (sociedad civil, sector productivo, Gobierno y comunidad académica) fue una gran iniciativa con la cual se intentó recopilar en diferentes espacios de análisis y debate, la problemática en torno a la educación superior y las posibles soluciones para avanzar en su mejoramiento, de ahí que lleve por nombre el Gran Diálogo Nacional, estrategia bajo la cual se buscó el cumplimiento de la Constitución Política, en donde se menciona que el Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior. (Const , 1991, art. 69).

El gobierno del expresidente Juan Manuel Santos, en la búsqueda de soluciones a la problemática de acceso a instituciones de educación superior, y teniendo como uno de sus objetivos principales en el Plan de Desarrollo 2014-2018, “cerrar las brechas en acceso y calidad a la educación, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos”

(PND, 2014-2018, p. 85), propuso dentro de sus estrategias, fomentar el acceso a la educación superior de jóvenes bachilleres con escasos ingresos económicos y alto desempeño académico, a través de la asignación de créditos-becas para ser utilizados en instituciones de educación superior acreditadas. Para el cumplimiento de este objetivo, nació la idea del Programa Ser Pilo Paga en el año 2014, estrategia que consistió en otorgar 40.000 becas durante el curso de su segundo período presidencial, a los jóvenes con excelentes resultados en las pruebas SABER 11, pero que cumplieran con una condición muy importante, estar inscritos en los niveles más bajos del SISBEN.

Específicamente la idea surgió de Juan Felipe Penagos, alumno de la Universidad de los Andes, quien comenzó en el 2012 para su tesis de maestría y doctorado en ingeniería, una investigación sobre formas de financiar la educación superior en Colombia y algunas aproximaciones para el diseño de políticas públicas en sistemas complejos, en donde reveló que la decisión de los individuos en el momento de elegir una carrera para estudiar representa a la par una rentabilidad para el Estado. El trabajo de Juan Felipe fue presentado en octubre 2014 al Ministerio de Educación y dos meses después el expresidente Juan Manuel Santos informó el inicio del Programa Ser Pilo Paga, es decir la idea del estudiante fue la responsable de que miles de jóvenes de bajos recursos, ingresaran a universidades acreditadas de alta calidad como Los Andes y la Pontificia Universidad Javeriana, centros educativos a donde jamás pensaron llegar a desarrollar sus estudios secundarios, si es que llegaron a pensar en algún momento en hacerlo.

El programa consistía en adjudicar a los pilos créditos, que solo podrían ser solicitados para su educación en instituciones de nivel superior acreditadas y que serían 100% condonables si cumplían con algunos requisitos verificados por el ICETEX, entidad encargada del funcionamiento y la operación del programa de forma general, responsable de todo lo

relacionado con la administración del fondo, selección de beneficiarios, entrega de créditos, asesoría en tramites, entrega de informes y pagos a las instituciones de educación superior.

En el momento de su creación, el programa Ser Pilo Paga representaba un gran cambio en materia de subsidios estatales, ya que al estar más focalizados podrían aumentar su efectividad, dándole oportunidad de continuar sus estudios a estudiantes de bajos recursos en universidades de su elección pública o privadas, para que logran ubicarse de forma exitosa en el mercado laboral.

Cada una de las cuatro convocatorias que tuvo el programa Ser Pilo Paga entre los años 2014 y 2018, tuvo algunas modificaciones en sus requisitos, pero básicamente los aspirantes al crédito condonable, deberían cumplir los siguientes: i) ser colombiano, ii) haberse graduado como bachiller en el año de apertura de la convocatoria, iii) estar registrado previamente en la página del ICETEX, iv) tener un puntaje igual o superior en la Prueba Saber 11 según la convocatoria: Ser Pilo Paga 1 (310); Ser Pilo Paga 2 (318); Ser Pilo Paga 3 (342) y Ser Pilo Paga 4 (348), v) haber sido admitido en una Institución de educación superior acreditada en alta calidad o en proceso de renovación y vi) estar registrado en la base de datos del Sisbén, teniendo en cuenta el puntaje que se fijaba en cada convocatoria. Si el joven pertenecía a poblaciones indígenas debería estar en el la base de datos del Ministerio del Interior.

La idea no solo era financiar la matrícula durante el desarrollo del programa académico elegido, sino ofrecerle a cada beneficiario un auxilio de sostenimiento que variaba según las características de cada uno. El estudiante debería estar en la base de datos del Sisbén dentro de los rangos establecidos: menos de 5.721 puntos si se encontraba en las 14 principales ciudades del país, 5.632 si procedía de algún centro urbano, o menos de 4.075 puntos si su zona de origen era rural. Hay que mencionar que, si muchos de los jóvenes inscritos en el Sisbén obtenían

puntajes más altos de los establecidos en cada año de vigencia del programa en las pruebas Saber, se privilegiaba a aquellos que estuvieran clasificados con menor puntuación en el Sisbén, todo con el fin de impactar en los sectores de más bajos recursos.

Existían reglas claras para que el crédito fuera condonable, debería el estudiante aprobar cada uno de los semestres y aplazar, si lo quisiera por un término no mayor a un año; en caso de que decidiera cambiar de carrera, el programa pagaría los semestres acordados previamente, pero se debería tomar un crédito distinto para poder terminar. El problema central vendría con aquellos estudiantes que decidían desertar por completo, y aquí viene una de las más grandes críticas al programa, de la que se hablara más adelante, el abandono por parte de los estudiantes que recibieron el beneficio del gobierno les produjo una deuda muy alta al tener que asumir por su decisión el valor total de los semestres cursados hasta ese momento, suma que los estudiantes hoy en día no saben cómo pagar teniendo en cuenta el nivel socio económico de donde provenían.

En cuanto a las universidades, los pilos seleccionados podían escoger en la primera convocatoria, cualquiera de las 39 instituciones acreditadas de alta calidad, en ciudades como Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga, Manizales, Popayán, Tunja y Pereira, es decir, los jóvenes provenientes de los demás departamentos debían trasladarse a otras ciudades, lo que representaba para el programa un gasto mayor. A continuación, se presenta el listado de universidades:

Tabla 1

Listado Universidades Acreditadas

Nombre de la Institución	
Fundación Universidad del Norte	Pontificia Universidad Javeriana Bogotá
Fundación Universidad de Bogotá-Jorge Tadeo Lozano	Escuela de Suboficiales de la Fuerza Aérea-ESUFA
Universidad de la Salle	Universidad de los Andes

Universidad EAN	Universidad Externado de Colombia
Universidad Nacional de Colombia Bogotá	Universidad Santo Tomás de Aquino
Universidad Autónoma de Bucaramanga	Universidad Industrial de Santander
Universidad Autónoma de Occidente	Universidad del Valle
Universidad ICESI	Fundación Tecnológica Antonio Arévalo
Universidad de Cartagena	Universidad Tecnológica de Bolívar
Universidad de la Sabana	Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia Tunja / Sogamoso
Universidad de Caldas	Escuela de Ingeniería de Antioquia
Instituto Tecnológico Metropolitano	Universidad CES
Universidad de Antioquia	Universidad de Medellín
Universidad EAFIT	Universidad Pontificia Bolivariana
Universidad Tecnológica de Pereira	Universidad del Cauca
Universidad Sergio Arboleda	Escuela de Ingenieros “Julio Garavito”
Universidad de Manizales	Universidad Militar Nueva Granada
Universidad Autónoma de Manizales	Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario
Escuela Naval de Suboficiales-ARC	Dirección Nacional de Escuelas-Policía Nal
Colegio de Estudios Superiores en Administración-CESA	

Fuente: Portal Icetex, 2014

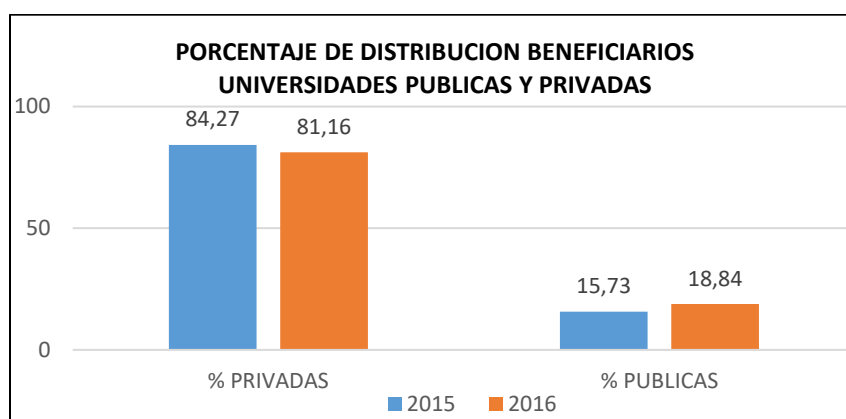
Cabe resaltar que el fenómeno de Ser Pilo Paga, creó un incentivo para que otras universidades del país realizaran procesos de acreditación de alta calidad, y así poder aumentar sus costos de matrícula con recursos del Estado; como consecuencia, para la cuarta convocatoria ya se sumaron 8 instituciones de educación superior más, tan solo un 15% del total correspondía a universidades públicas, las cuales además siempre han tenido mayores dificultades para aumentar el costo de sus matrículas ante programas como Ser Pilo Paga, ya que este tipo de aprobaciones presupuestales dependen directamente del Ministerio de Hacienda.

Sobre este tema, se debe mencionar que los pilos seleccionados en cada convocatoria se inclinaron siempre por realizar sus estudios en las universidades privadas del país, a las cuales nunca hubiesen podido ingresar por medios propios por sus elevados costos, lo que hizo vislumbrar la problemática de la educación superior en Colombia, pues no funciona como un

mercado de libre competencia, debido a las barreras de regulación, en donde para los estudiantes es más atractivo ingresar a una universidad de renombre, y no con altos estándares de calidad.

Lo anterior, significa que la mayoría de los recursos van a las universidades privadas, es decir que, si un estudiante tiene la oportunidad de elegir, sencillamente no elige una institución de naturaleza pública; podría decirse que los estudiantes de bajos recursos que asisten hoy en día a universidades públicas lo hacen sencillamente porque no existe otra opción.

En la gráfica 1 se puede observar la distribución de estudiantes del programa, según el tipo de institución a la que asistieron, en las convocatorias de los años 2015 y 2016:



Gráfica 1: Porcentaje de distribución de beneficiarios en Universidades Públicas y Privadas
Fuente: Universidad de los Andes, Centro Nacional de Consultoría, 2016

En los años 2015 y 2016 la cantidad de estudiantes que ingresaron al programa fue de 8264 y 8542 respectivamente. En la gráfica 1 se muestra la proporción de pilos que eligieron universidades privadas, en el año 2015 el porcentaje fue de 84,27% que representa un total de 6.964 estudiantes, mientras la cantidad que optó por estudiar en una institución de naturaleza pública fue de 15,73%, es decir 1300 jóvenes. Aunque en el año 2016 el porcentaje de estudiantes que ingresaron a universidades públicas presentó un aumento, la tendencia se

mantuvo, en universidades de tipo privado se inscribieron 6933 jóvenes, es decir 81,16%; y hacia instituciones de naturaleza pública, se dirigieron 1609 estudiantes, que representaron el 18,84%.

Según un trabajo realizado por el Centro Nacional de Consultoría y la Universidad de los Andes en el año 2016, dentro de las universidades que más prefirieron los pilos en las dos primeras convocatorias, se encuentran la Universidad del Norte, ubicada en Barranquilla y la Universidad de la Salle, ubicada en Bogotá, con porcentajes de 10,72% y 10.10% respectivamente del total de beneficiarios de la primera convocatoria del programa, mientras que para la segunda convocatoria de nuevo, es la Universidad del Norte la institución elegida por un buen número de estudiantes, es decir 11,31% del total, seguida de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín con un porcentaje de 8,64%. En la tabla 2 y 3 se muestra la distribución de las universidades más seleccionadas en los dos períodos mencionados:

Tabla 2

Distribución de beneficiarios del programa por instituciones de educación superior - 2015

Nombre de la Institución de Educación Superior	Beneficiarios en la Institución	Beneficiarios en la Institución (% del total)
ESCUELA COLOMBIANA DE INGENIERIA JULIO GARAVITO	3	0,03
INSTITUTO TECNOLOGICO METROPOLITANO	35	0,41
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA	44	0,51
UNIVERSIDAD DEL CAUCA	69	0,80
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA	69	0,80
UNIVERSIDAD DE CALDAS	83	0,96
ESCUELA DE INGENIERIA DE ANTIOQUIA	95	1,10
UNIVERSIDAD DEL VALLE	110	1,27
COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO	112	1,30
UNIVERSIDAD CES	118	1,37
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA	122	1,41
UNIVERSIDAD AUTONOMA DE OCCIDENTE	142	1,64
UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER	164	1,90
UNIVERSIDAD PEDAGOGICA Y TECNOLOGICA DE COLOMBIA - UPTC	167	1,93

UNIVERSIDAD TECNOLOGICA DE PEREIRA - UTP	197	2,28
UNIVERSIDAD SANTO TOMAS	227	2,63
UNIVERSIDAD DE MEDELLIN	229	2,65
UNIVERSIDAD EAN	245	2,84
UNIVERSIDAD EAFIT	294	3,40
UNIVERSIDAD TECNOLOGICA DE BOLIVAR	299	3,46
UNIVERSIDAD ICESI	348	4,03
UNIVERSIDAD DE LA SABANA	355	4,11
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	369	4,27
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES	450	5,21
PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA	521	6,03
UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BUCARAMANGA-UNAB	535	6,19
FUNDACION UNIVERSIDAD DE BOGOTA - JORGE TADEO LOZANO	585	6,77
UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA	629	7,28
UNIVERSIDAD DE LA SALLE	872	10,10
UNIVERSIDAD DEL NORTE	926	10,72

Fuente: Universidad de los Andes, Centro Nacional de Consultoría (2016)

Tabla 3

Distribución de beneficiarios del programa por instituciones de educación superior - 2016

Nombre de la Institución de Educación Superior	Beneficiarios en la Institución	Beneficiarios en la Institución (% del total)
COLEGIO DE ESTUDIOS SUPERIORES DE ADMINISTRACION - CESA	2	0,02
INSTITUTO TECNOLOGICO METROPOLITANO	24	0,28
UNIVERSIDAD DEL CAUCA	53	0,62
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA	73	0,85
UNIVERSIDAD DE CALDAS	97	1,14
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA	99	1,16
UNIVERSIDAD CES	155	1,81
UNIVERSIDAD SANTO TOMAS	191	2,24
UNIVERSIDAD EAN	195	2,28
UNIVERSIDAD TECNOLOGICA DE PEREIRA - UTP	210	2,46
UNIVERSIDAD PEDAGOGICA Y TECNOLOGICA DE COLOMBIA - UPTC	220	2,58
UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER	251	2,94
UNIVERSIDAD DE MEDELLIN	408	4,78
PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA	418	4,89

UNIVERSIDAD EAFIT	445	5,21
UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BUCARAMANGA-UNAB	459	5,37
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	467	5,47
FUNDACION UNIVERSIDAD DE BOGOTA - JORGE TADEO LOZANO	505	5,91
UNIVERSIDAD DE LA SABANA	586	6,86
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES	601	7,04
UNIVERSIDAD DE LA SALLE	629	7,36
UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA	738	8,64
UNIVERSIDAD DEL NORTE	966	11,31

Fuente: Universidad de los Andes, Centro Nacional de Consultoría (2016 (Centro Nacional de Consultoría, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico y Universidad de Los Andes, 2016))

De la misma forma, se puede observar que dentro de las Instituciones que menos escogieron los estudiantes del programa entre el año 2015 y 2016, se encuentran el Instituto Tecnológico Metropolitano, la Universidad del Cauca y la Universidad de Cartagena, las cuales tuvieron menos del 1% de aceptación.

El programa Ser Pilo Paga no sólo abrió la posibilidad para que estudiantes de bajos ingresos comenzaran a estudiar en las mejores instituciones de educación superior del país, sino les permitió también elegir dentro de variedad de programas que se ofrecían en estas. Para revisar un poco más sobre este tema, se debe revisar la siguiente tabla:

Tabla 4

Distribución de beneficiarios por área del conocimiento – 2016

AREA DE CONOCIMIENTO	BENEFICIARIOS POR AREA DE CONOCIMIENTO	PORCENTAJE
Agronomía, veterinaria y afines	118	1,38%
Bellas Artes	260	3,04%
Ciencias de la educación	309	3,62%
Ciencias de la salud	510	5,97%
Ciencias sociales y humanas	1.630	19,08%
Economía, Administración, Contaduría y afines	967	11,32%

Ingeniería, Arquitectura, Urbanismo y afines	4.358	51,02%
Matemáticas y ciencias naturales	387	4,53%
Sin clasificar	3	0,04%
Total	8.542	100%

Fuente: Universidad de los Andes, Centro Nacional de Consultoría (2016)

En la segunda convocatoria, las carreras más escogidas por los estudiantes inscritos se relacionaban con programas de ingeniería, arquitectura y urbanismo; en este período un total de 4.358 jóvenes se inclinaron por estas áreas, es decir 51% del total de beneficiarios. Por su parte, carreras relacionadas con ciencias sociales y humanas, y carreras administrativas como economía, administración y contaduría, fueron las siguientes más atractivas, con porcentajes de 19% y 11% respectivamente. También se debe destacar, que los programas que definitivamente tuvieron poca acogida dentro de los beneficiados fueron los programas universitarios afines con la agronomía y veterinaria, con un total de 118 estudiantes, lo que representa un porcentaje de 1.38% del total; seguido de los programas de Bellas Artes, los cuales fueron elegidos por un total de 260 pilos, es decir por un 3,04% de beneficiados de Ser Pilo Paga 2.

Durante el período de ejecución del programa se fueron presentando diferentes opiniones, unas en contra y otras a favor, sobre cómo debería reformarse o replantearse el programa para que tuviera un mayor impacto sobre la población objetivo, o si definitivamente no era una buena estrategia para lograr mejorar el sistema de educación superior en el país.

Una de las mayores críticas tiene que ver con la conveniencia de invertir mejor los recursos en el fortalecimiento de la universidad pública y no en un pequeño grupo de la población, lo que tiene en parte razón, sin embargo, no está mal impulsar programas como Ser Pilo Paga para motivar e incentivar los más pilos quienes serán en el futuro los posibles docentes e investigadores que retribuyan con su mismo trabajo al país, y quienes teniendo en cuenta sus condiciones socio económicas nunca hubieran podido posiblemente ingresar a una institución de

educación superior. La estrategia debería reformarse más no acabarse, la opción sería que el programa estableciera dentro de sus lineamientos como única posibilidad, el ingreso a una institución de naturaleza pública, lo que representaría una mayor eficiencia en el gasto del presupuesto asignado, logrando utilizar el restante en el fortalecimiento de estas en todas las regiones del país, no solo en infraestructura sino también en calidad y evitando así, que los recursos se vayan principalmente a universidades privadas que son más costosas.

Este último aspecto, también fue uno de los elementos que causó polémica, el desplazamiento de los beneficiarios a los principales centros urbanos produjo un gasto mayor, ya que el traslado significaba el pago hasta de cuatro salarios mínimos adicionales para su sostenimiento en la ciudad escogida para estudiar. Además, se desvinculaba al estudiante de su medio natural, reduciendo la posibilidad de que los resultados de la inversión retornaran a las regiones de origen y dejando de lado, la importancia de generar estímulos en las demás instituciones no acreditadas del país para aumentar sus esfuerzos en temas de calidad.

Existe un elemento no menos importante que hay que analizar del programa, y es el acompañamiento psicológico que se le debe dar a los estudiantes, ya que su adaptación no solo depende de su éxito académico sino del entorno en que se mueve en esas universidades, sobre todo en las privadas de alto nivel. El ingreso de pilos a esas universidades significa el descubrimiento de diferentes culturas y conductas sociales, que pueden generar problemas de integración con otros estudiantes, lo que afecta su desempeño académico, personal y social. Es por esta razón que las instituciones deben reforzar sus programas de bienestar universitario para contribuir a la formación integral del estudiante y evitar la deserción por esta causa.

Pero no solo se presentaron críticas al programa, dentro de los aciertos se puede mencionar, el innegable aumento de la posibilidad de acceso a instituciones de educación

superior de estudiantes pilos de escasos recursos, que de ninguna otra forma hubiesen podido ingresar bajo las condiciones económicas características de su entorno, el semestre siguiente después de haberse graduado de secundaria. El aumento en la probabilidad de acceso a educación superior para los jóvenes de Ser Pilo Paga 1 fue de 31.8 puntos porcentuales, mientras que para los jóvenes de Ser Pilo Paga 2 fue de 25.8 puntos porcentuales (Álvarez et al., 2017). Así mismo, el programa incentivo no solo a las universidades para que redoblaran esfuerzos para su acreditación en calidad, sino a bachilleres de los estratos más bajos a tener un mejor desempeño en las pruebas Saber 11.

A pesar de toda la controversia que desató en el país el programa Ser Pilo Paga, llegó a considerarse en algún momento la idea que se convirtiera en política pública. No obstante, los reproches en cuanto a su financiamiento en el largo plazo, el bajo impacto en términos de cobertura y la transferencia masiva de recursos del Estado hacia el sector privado dejaron al descubierto problemas como el histórico déficit de las universidades públicas, precarios ingresos versus el aumento acelerado de sus gastos, así como, la marcada desigualdad entre niveles sociales.

Los logros académicos de la educación superior dependen de una gran cantidad de factores relacionados con cada estudiante e institución. Con relación a las instituciones se debe observar detenidamente el manejo que se le da a los recursos financieros, físicos y humanos, la calidad de sus docentes y las estrategias que se busquen para promover la investigación. Por su parte, dentro de los factores relevantes en el estudiante, se debe tener en cuenta, las condiciones socioeconómicas y el desarrollo de habilidades cognitivas.

No menos importante, resulta el papel del estado, la regulación en torno al valor de las matrículas, debe ser un tema prioritario por cuanto existe un abismo entre los cobros de las

instituciones privadas y públicas. La educación debe dejar de ser un negocio, sin desconocer las inversiones en calidad, acreditación y convenios internacionales que realizan las instituciones privadas, el estado debe regular los cobros excesivos para que la educación en ellas deje de ser inasequible y así evite las barreras en los entornos laborales y sociales.

Conclusiones

El programa Ser Pilo Paga se debe reconocer como un buen intento de estrategia para permitir el acceso a la educación superior de jóvenes pilos de escasos recursos económicos que de ninguna otra manera hubiesen podido acceder a instituciones de educación superior, y una gran apuesta para generar grandes impactos en términos de inclusión y equidad. Se debe tener en cuenta, que no podría existir una única estrategia que garantizara reducir las brechas de desigualdad en materia de educación superior en el país o superar todos los problemas que la aquejan de inmediato, todos los experimentos que se hagan vale la pena revisarlos y aprender de ellos para conseguir finalmente el objetivo.

En esta dinámica, el estado juega un papel muy importante, ya que debe encaminar sus esfuerzos hacia una educación superior que se caracterice por brindar las mismas condiciones para todos y ser más riguroso en lo que tiene que ver con exigencias para que las instituciones de naturaleza privada compitan en igualdad de condiciones con las públicas, en términos de infraestructura y calidad; así mismo, debe pensar seriamente en fortalecer y brindar apoyo a instituciones a nivel regional que permitan el acceso a jóvenes que por su nivel socio económico no puedan trasladarse a grandes ciudades.

Cabe mencionar, que los cambios en educación superior no son inmediatos y todas las directrices de política pública que se presenten en la materia, requieren de grandes inversiones, ajustes en aspectos normativos, desarrollo de nuevas infraestructuras no solo físicas sino tecnológicas y programas de apoyo a la investigación y de formación para los docentes.

Bibliografía

- Álvarez María José; Castro Carlos; Corredor Javier; Londoño Juliana; Maldonado Carolina; Rodríguez Catherine; Sánchez Fabio; Velasco Tatiana; Ángel Daniel Mateo; Ayala María Camila; Pulido Xiomara. (2017). El Programa Ser Pilo Paga: impactos iniciales en equidad en el acceso a la educación superior y el desempeño académico. Documentos CEDE ISSN 1657-7191 Edición electrónica – octubre de 2017
- Centro Nacional de Consultoría, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico y Universidad de Los Andes. (2016). Producto No.4 Informe de resultado sobre Evaluación de Impacto del Programa Ser Pilo Paga. Bogotá. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/InformeFinalSerPiloPaga.pdf>
- Congreso de Colombia. (29 de diciembre 1992). Artículos 1,2,3,4,5,6,7,28,34,35,36,37 y 38. Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior. [Ley 30 de 1992]. DO: 40.700. Recuperado de https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-104539_archivo_pdf.pdf
- CONPES 3880. (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. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/Documento%208.pdf>
- 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. Bogotá: Multi-impresos S.A.S.
- Constitución Política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 67 y 69 [Título II]. Ed. Plaza & Janes.
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). Plan Nacional de Desarrollo 2014 2018 Todos por un nuevo país. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- De Zubiría, Julián (2017), ¿Ser Pilo Paga debe convertirse en política de Estado?, Bogotá, Razon Pública. Recuperado de <https://razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas29/10601-ser-pilo-paga-debe-convertirse-en-pol%C3%ADtica-de-estado.html>

Gómez, Víctor Manuel (2014), La crisis de la educación superior viene de la Ley 30, Bogotá, Razón Pública. Recuperado de <https://razonpublica.com/la-crisis-de-la-educacion-superior-viene-de-la-ley-30/>

ICETEX. (2015). IES Acreditadas de Alta Calidad – Ser Pilo Paga 2 [Imagen]. Recuperado de <https://portal.icetex.gov.co/Portal/docs/default-source/creditosedocumentos/ser-pilo-paga/instituciones-educacion-superior.pdf>

Londoño Juliana; Pulido Xiomara; Rodríguez Catherine; Sánchez Fabio. (24 de julio de 2017). Ser Pilo: lo que muestran los datos. La silla vacía. Recuperado de <https://lasillavacia.com/blogs/ser-pilo-paga-lo-que-muestran-los-datos-61823>