

**ARTÍCULO OPCIÓN DE GRADO**  
**ESPECIALIZACIÓN DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**FOCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR.**  
**ANÁLISIS DE CASO: SER PILO PAGA.**

**LUIS FELIPE CORTES GARCIA**

**TUTOR:**

**ECO. FEDERICO ORJUELA MORENO**



**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA**  
**ESPECIALIZACIÓN EN FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**FACULTAD DE**  
**BOGOTÁ, D.C.,**

**2017**

## Resumen

El decálogo de recomendaciones de política económica, contenido en el Consenso Washington, configuró un paradigma de desarrollo de corte neoliberal, el cual permitiría impulsar la eficiencia y el ajuste fiscal en las economías de la región latinoamericana. Estas medidas se convirtieron en acciones de implementación obligatoria y se centraban en la liberalización de los mercados, el impulso de la disciplina fiscal, la focalización del gasto, la privatización y la descentralización fiscal.

Sin ser ajena a este contexto, Colombia, desde la década de los 90, impulsa la implementación de dichas políticas, las cuales encuentran base normativa en la promulgación de la Constitución Política de 1991 y especialmente, para el caso de la educación superior, el marco normativo tiene como base la expedición de la Ley 30 de 1992 que, a partir de la tergiversación del concepto de autonomía, tuvo como horizonte la autofinanciación de las universidades públicas, lo que desató la crisis del sistema financiero de educación superior en tanto los ingresos de las universidades crecieron a un menor ritmo que sus gastos y la Ley estableció un incremento de las transferencias basado en el IPC, el cual es menor al incremento de los gastos.

En el marco de esta crisis, en el año 2015, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional – MEN – presentó el programa Ser Pilo Paga como expresión de una política basada en el subsidio a la demanda que, para su desarrollo, en los años de vigencia, ha transferido más del 90% de los recursos a manos de privados y se tiene proyectado su conversión en política pública. Lo anterior, pone de presente dos discusiones asociadas a: primero, la garantía de la

educación como derecho; y segundo, la necesidad de impulsar políticas que permitan solventar la crisis financiera del sistema de educación superior con base en el desarrollo de políticas de subsidio a la oferta.

### **Palabras Claves**

Focalización - Subsidio a la demanda – Subsidio a la oferta – Educación Superior – Gasto público – Crisis financiera.

## **Abstract**

The decalogue of economic policy recommendations, contained in the Washington Consensus, I set up a development paradigm of neo-liberal policies, which would boost efficiency and fiscal adjustment in the economies of the Latin American region. These measures became compulsory enforcement actions and focused on the liberalization of markets, the momentum of fiscal discipline, targeting spending, privatization and fiscal decentralization.

Without being outside this context, Colombia, since the decade of the 90, promotes the implementation of these policies, which are normative base in the promulgation of the Constitution of 1991 and, especially, for the case of higher education, the regulatory framework is based on the issuance of Law 30 of 1992, which, on the basis of the distortion of the concept of autonomy, had as its horizon self-financing of public universities, which triggered the crisis in the financial system of higher education in both the income of universities grew at a slower pace than its costs, and the law established an increase in transfer based on the CPI, which is less than the increase Of the costs.

In the framework of this crisis, in the year 2015, the National Government, through the Ministry of National Education - MEN - presented the program be Pilo Pay as an expression of a policy based on the demand subsidy that, for its development, in the years, has transferred more than 90% of resources to private hands and has projected its conversion into public policy. The above, shows two discussions associated with: first, the guarantee of education as a right; and secondly, the need

for policies that solve the financial crisis of the higher education system based on the development of subsidy policies to the offer.

**Keys Words**

Targeting – Demand subsidy – Subsidy to supply – Higher education – Government spending –  
Financial crisis

## **Planteamiento del Problema**

En Colombia, en la década de los 90's, expide la ley 60 de 1993 en donde define la focalización y de esta manera empieza a constituir un andamiaje normativo que dé respuesta a esta tendencia adoptada a nivel internacional. Por lo tanto en 1997 a través de un CONPES Social se establece el SISBEN como criterio individual de focalización y este empieza a tener tal acogida que se empieza a mejorarlo y a adoptarlo como criterio en todos los programas de gasto social que impliquen subsidio a la demanda.

En la búsqueda de un tema de investigación en el estudio de las Finanzas Públicas aparece el discurso e instrumento de la focalización, como herramienta fiscal de eficiencia para lograr una igualdad social. En la educación superior se han desarrollado diferentes estrategias, pero en términos de focalización la más reciente es el programa “ser pilo paga”, que desde el año 2015 se viene implementando. Según el ICETEX, (2014) “El programa Ser Pilo Paga está dirigido a los mejores bachilleres del país, con menores recursos económicos para que accedan a Instituciones de Educación Superior acreditadas en alta calidad”. Para poder acceder a dicho beneficio además de cumplir con los diferentes requisitos y promedios, uno de los criterios para la asignación del gasto se basa en vía SISBEN.

Este programa ha generado diferentes discusiones y debates en términos de la financiación de la educación superior pública en Colombia, ya que, los recursos que se han destinado para este programa se están otorgando a las diferentes universidades privadas. De igual manera, la cobertura

se está centralizando en las ciudades principales, por consiguiente, hay un bajo número de beneficiarios en las zonas municipales de Colombia.

## **Pregunta Problemática**

¿Cómo se ha asignado el gasto público en la educación superior a través del programa Ser Pilo Paga para el año 2016 y cómo este ha mitigado la necesidad de acceso a la educación superior a nivel nacional?

## **Objetivos**

### **General**

Analizar la asignación del gasto público en la educación superior a través del análisis del programa de Ser Pilo Paga para el año 2016 en el marco de la crisis financiera de la educación superior.

### **Específicos**

- Presentar el funcionamiento de la focalización del gasto público en Colombia.
- Reconocer el programa Ser Pilo Paga a partir de los criterios de asignación presupuestal y focalización.
- Analizar el funcionamiento del Programa Ser Pilo Paga en el contexto de la crisis financiera de la educación superior y el beneficio otorgado a la demanda existente.

## **Hipótesis**

El programa Ser Pilo Paga está estructurado bajo la lógica del subsidio a la demanda, el cual impulsa la concepción de la educación como mercancía y no permite dar solución estructural al déficit presupuestal de las universidades públicas del país. El programa requiere una reestructuración fundada en la necesidad de subsidiar a la oferta y que derive en la garantía progresiva del derecho a la educación, si la inversión de este presupuesto es destinado al fortaleciendo de las universidades públicas, se lograría una mayor cobertura con calidad educativa.

## **Justificación**

El programa Ser Pilo Paga, impulsado por el Ministerio de Educación Nacional – MEN desde el año 2015, ejemplifica el planteamiento de la focalización como criterio de asignación del gasto público social y el funcionamiento de la lógica de subsidio a la demanda en la financiación de la educación superior. Lo anterior ha generado múltiples controversias que, enmarcadas en la crisis financiera de las universidades públicas, se recogen en uno de los debates vigentes de las finanzas públicas: subsidio a la oferta versus subsidio a la demanda, razón por la cual merece ser analizado. En este sentido, cobra validez la investigación en tanto permite: por un lado, analizar el papel del Estado en la garantía de los derechos sociales y en un contexto de desarrollo de políticas de corte neoliberal que promulgan por la sostenibilidad fiscal en las finanzas estatales; y por otro lado, construir elementos de análisis frente a la proyección del Gobierno Nacional de hacer del programa Ser Pilo Paga una política pública y así pues contribuir profesionalmente a la generación de criterios técnicos que permitan tomar posturas adecuadas frente a este proceso.

## **Introducción**

La focalización como instrumento de asignación del gasto público se configura en una estrategia que impulsa el subsidio a la demanda y tiene como base teórica la justicia social planteada por Rawls. Esta estrategia ha sido implementada en la educación superior colombiana y desatado dos debates: uno, en torno a la crisis financiera del sector educativo, el cual oscila entre el subsidio a la demanda versus el subsidio a la oferta, y otro, frente a la garantía de la educación como un derecho que corresponde al Estado garantizar.

En este sentido, el presente trabajo tiene como propósito analizar la asignación del gasto público en la educación superior a través del análisis del programa de Ser Pilo Paga para el año 2016 en el marco de la crisis financiera de la educación superior, vale enunciar que éste programa se cimienta sobre la estrategia de subsidio a la demanda y ha sido controvertido por varios sectores en tanto no da solución a la crisis actual de la educación sino por el contrario es impulsor del proceso de privatización de este sector.

El análisis se desarrollará a través de la inclusión de un enfoque mixto que combina metodologías del orden cuantitativo y cualitativo. Asimismo, se tomará como base los métodos de investigación histórico, descriptivo y explicativo. Para ello, el presente documento se estructurará a partir de cinco (5) apartados: primero, se presentará el funcionamiento de la focalización del gasto público en Colombia analizando el SISBEN como criterio de asignación presupuestal; segundo, se realizará la descripción del programa Ser Pilo Paga a partir de los criterios utilizados para focalizar el del gasto y su funcionamiento financiero; tercero, se elaborará un análisis del programa en el

contexto de crisis de financiación del sistema de educación superior en Colombia; cuatro, se presentarán algunos aportes que permitan esbozar acciones de política pública; y quinto, se expondrán las conclusiones.

## **Metodología de la Investigación**

La investigación se desarrollará a partir de la combinación de los enfoques cuantitativo y cualitativo, donde el primero de ellos (cuantitativo), según Beltrán Villalva (1985), se fundamenta “en mediciones de lo observado, en apreciaciones estadísticas de relevancia, en determinaciones matemáticas de la relación existente entre unas y otras variables” (pp. 25 - 26), lo que permitirá hacer de las expresiones de cantidad, número o proporción estrategias de análisis del problema objeto de la presente investigación. El enfoque cualitativo, según Hernández, Fernández y Baptista (2006) “se basa en métodos de recolección de datos no estandarizados. No se efectúa una medición número, por lo cual el análisis no es estadístico. La recolección de los datos consiste en obtener perspectivas y puntos de vista” (p. 8) y en ese sentido, permitirá llevar a cabo un proceso inductivo. Asimismo, el alcance de la investigación estará determinado por el énfasis en los métodos histórico, descriptivo y explicativo. En este orden de ideas la presente investigación se desarrollará a partir de tres momentos: primero, elaboración del recorrido histórico del desarrollo de la focalización del gasto público en Colombia, segundo, descripción del programa “Ser Pilo Paga” en términos de asignación del gasto y, tercero, análisis del programa en el marco de la desfinanciación del Sistema de Educación Superior.

## **Unidad 1**

### **Focalización del gasto público en Colombia**

La década de los 80 en América Latina fue conocida como la “década perdida”, debido a la crisis de la deuda externa desatada en 1982. Esta crisis, según lo planteado por la CEPAL, tuvo su origen según “en los desequilibrios macroeconómicos internos y choques externos que se verificaron en el curso de la década previa, tanto en los precios de los hidrocarburos como en la disponibilidad y costo del financiamiento externo” (Ocampo, Stallins, Bustillo, Belloso, & Frenkel, 2014). Como respuesta a este escenario surge la focalización como instrumento de asignación del gasto público social y se desarrolla en el marco de los programas de ajuste y de reforma estructural aplicados a la región latinoamericana posterior a la crisis.

Los programas de reforma se enfocaban en el desmonte del intervencionismo estatal y la implementación de un modelo económico abierto, estable y liberalizado (Martínez Rangel & Soto Reyes Garmendia, 2012). Dichos programas se estructuraron en el Consenso de Washington (1989), el cual fue diseñado por organismos financieros internacionales: Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El contenido del Consenso es presentado por Cesar Giraldo a partir de una división orgánica del mismo:

Table 1 Presentación orgánica del Consenso de Washington

Consenso de Washington (presentación orgánica)

Nivel I Liberación de Mercados	Nivel II Políticas Públicas	Nivel III Límites al mercado
I.I Mercado de Bienes: - Apertura Comercial I.II Mercado de Capitales - Mercado Libre de Divisas - Apertura de Capitales - Desregulación Financiera I.III Mercado Laboral - Flexibilización Laboral	II. I Disciplina Fiscal II.II Focalización del Gasto Subsidio a la Demanda II.III Impuestos Neutrales II.IV Privatización II.V Descentralización fiscal	III.I Banco Central Independiente III.II Sistema Presupuestal Jerarquizado (Presupuesto Público determinado por autoridad fiscal sin ingerencia de órganos de representación popular u otro órgano político) III.III Sistema Judicial Independiente y fuerte.

Fuente: Giraldo, Cesar. (2001) Finanzas públicas en América Latina: La economía política.

La división presentada por Giraldo se estructura a partir de tres niveles de las recomendaciones de política derivadas del Consenso. El primer nivel refiere a la liberalización de los mercados de bienes, de capitales y laboral, el segundo nivel enuncia las políticas públicas enfocadas a la disciplina fiscal, la focalización del gasto, los impuestos neutrales, la privatización y la descentralización fiscal, y el tercer nivel indica los límites del mercado a través del Banco Central Independiente, el Sistema Presupuestal Jerarquizado y el Sistema Judicial Independiente y fuerte. Así pues, en el contexto internacional, se ubica la focalización del gasto como estrategia de subsidio a la demanda y lineamiento para el desarrollo de políticas públicas.

En este marco, Colombia comienza la expedición de normatividad que permita responder al escenario internacional caracterizado por la entrada de capital y el predominio del discurso neoliberal, el cual se ve potenciado por el proceso de apertura económica impulsado por Cesar Gaviria. Así, en 1993 se promulga la Ley 60 que define la focalización de los servicios sociales y

delega la responsabilidad al CONPES para que defina los criterios para determinar, identificar y seleccionar los beneficiarios (artículo 30).

El CONPES 022 del 21 de enero de 1994, por medio del cual se concreta la focalización del gasto en las entidades territoriales, define los criterios, instrumentos y acciones para determinar, identificar y seleccionar los beneficiarios del gasto social en municipios y distritos, estableciendo así instrumentos de focalización individual (Ficha de Clasificación Socioeconómica de Hogares, Familias o Individuos) y geográfica ( a través de la identificación de áreas geográficas pobres medida por medio de Necesidades Básicas Insatisfechas- NBI), adicionalmente incluye programas sociales en las áreas de salud, educación y vivienda. Posteriormente, el CONPES social 040 de 1994 ratifica los criterios establecidos en el CONPES anterior (022) y configura un instrumento de focalización individual: SISBEN (Sistema de Selección de Beneficiarios Para Programas Sociales). El CONPES social 100 de junio de 2006, determina los tres momentos de la focalización: identificación, selección y asignación.

Para el año 2007 el Departamento de Planeación Nacional – DNP identificó dos tipos de errores en el proceso de focalización: de exclusión y de inclusión. El primero de ellos, de exclusión, refiere a “dejar sin clasificar como beneficiario a quien en la práctica cumple las características que demanda esa condición. Esta exclusión puede ser el resultado de la presencia de asimetrías de información” (Departamento Nacional de Planeación - DNP , 2007). Mientras que, por el contrario, el error de inclusión hace alusión a “identificar como beneficiarios a quienes no presentan las características previamente definidas. Una inclusión errónea puede ser el resultado de la declaración de información falsa por los beneficiarios del programa, de sobornos a los

encargados de realizar la clasificación, o del mal diseño del sistema de identificación.” (Departamento Nacional de Planeación - DNP , 2007). Vale enunciar, que en la actualidad dichos errores siguen vigentes.

## **Unidad 2**

### **Descripción del programa “Ser Pilo Paga”**

Desde el año 2014, el Gobierno Nacional, creó el programa “Ser Pilo Paga”, el cual es un crédito condonable, con el que se pretende garantizar el acceso a la educación superior, está dirigido a los mejores estudiantes del país que no tienen la solvencia económica para pagar sus estudios superiores. ICETEX (2014). Este cubre el 100% de valor de la matrícula y brinda un apoyo de sostenimiento durante todo el periodo de estudios. Tomando como referencia el reglamento operativo del programa Ser Pilo Paga – segunda versión, quien debe garantizar el recurso para el fondo en administración es el Ministerio de Educación Nacional – MEN y administrado por el ICETEX, según convenio interadministrativo No. 042 de 2016.

Según el portal de Colombia Aprende (2016), esta línea de financiación ofrece los siguientes beneficios:

- Crédito 100% condonable cuando el estudiante se gradúe del programa académico.
- Financia el 100% del valor de la matrícula durante todo el periodo de estudios.
- Incluye un subsidio de sostenimiento.
- No se requiere un codeudor que respalde el crédito.

Pero para acceder a este crédito, los estudiantes deben cumplir algunos requisitos como; haber presentado las pruebas saber 11, tener un puntaje igual o superior a 342, estar admitido en una institución de educación superior con acreditación de alta calidad, estar registrado en la versión III del Sisbén dentro de los puntos de corte establecidos por área de la siguiente manera:

No.	Área	Puntaje máximo
1	14 ciudades, Son las 14 principales ciudades sin sus áreas metropolitanas, Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Bucaramanga, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Pasto, Montería, Manizales y Santa Marta.	57,21
2	Resto Urbano: es la zona urbana diferente a las 14 principales ciudades, los centros poblados y la zona rural dispersa de las 14 principales ciudades	56,32
3	Rural	40,75

[www.icetex.gov.co](http://www.icetex.gov.co) (2014)

Sin embargo, para que la condonación del crédito sea efectiva los estudiantes beneficiarios o participantes deben cumplir con los siguientes requisitos:

- El estudiante debe graduarse en el programa académico para el cual solicitó el crédito condonable.
- El ICETEX validará la información con las 33 Instituciones de educación superior con acreditación de alta calidad.

- Si el estudiante deserta o no cumple las condiciones de condonación del crédito, debe cancelar el valor del capital más los intereses generados conforme con la reglamentación establecida por el ICETEX para el Crédito a Largo Plazo - ACCES.

Para que semestre a semestre, los estudiantes y la institución de Educación Superior renueven o soliciten la continuidad del beneficio, deben reportar al ICETEX su situación académica o las novedades a las que haya lugar, dentro del calendario establecido para dicho trámite ICETEX (2014).

Durante los años 2014 al 2016, uno de los requisitos para acceder a este beneficio cambió, el resultado exigido en las pruebas de Estado aumentando 32 puntos, pasando de Ser Pilo Paga 1 (310); Ser Pilo Paga 2; (318); Ser Pilo Paga 3 (342). Según cifras entregadas por el presidente de la república Juan Manuel Santos, “en 2014 un 16% de los estudiantes que obtuvieron los 25.000 mejores resultados en las pruebas de Estado lograron hacer parte del grupo de potenciales "Pilos", en 2015 un 28% y este año un 41%.”, siendo Bogotá con el más alto número de posibles beneficiarios del programa, con 1196 estudiantes, seguido por Antioquia con 1036. Asimismo, aseguró que el MEN ha invertido \$497.913 millones de pesos en "Ser Pilo Paga" favoreciendo a 21.702 jóvenes estudiantes de todos los departamentos del país. El programa ha beneficiado al 84% del territorio nacional con "Pilos" de 947 de los 1.122 municipios de Colombia. Para el año 2018 la meta es llegar a un total de 40.000 Pilos” MEN (2016). Asimismo, la revista Dinero (2015), publica que para la primera versión del programa (2015) se asignó presupuesto por \$155.000 millones y para la versión número dos (2016) \$374.000 millones.

Por otro lado, el número de jóvenes que accedieron a este programa fue; en la versión número 1 del programa, 10.080 jóvenes y en la segunda versión 12.505 jóvenes, de los cuales el 57,5% (7.187) son hombres y el 42,5% (5.318) son mujeres, siendo Bogotá con la mayor cantidad de beneficiarios con el 14% (1.801 jóvenes) y Antioquia con el 12% (1.446 jóvenes). MEN (2016).

### **Unidad 3**

#### **Análisis de datos y Mejora del Programa Ser Pilo Paga**

Tomando como base las diferentes cifras y debates que actualmente se están generando por el programa Ser Pilo Paga, se resaltan los siguientes datos:

- El presupuesto destinado para la primera versión del programa fue de \$155.000 millones, en la versión dos fue de \$374.000 millones
- En el 2015 hubo una cobertura de 10.080 jóvenes y en el 2016 fue de 12.505 jóvenes.
- La mayor cobertura se ha concentrado en las principales ciudades como Bogotá, Medellín, Barranquilla y Cúcuta.

Según Zubiria, (2016), en Colombia en promedio se gradúan anualmente 550.000 estudiantes de educación media, de los cuales el 93% pertenecen a los estratos 1, 2 y 3, es decir que 480.000 estudiantes necesitan apoyo del gobierno para poder acceder a la educación superior. Por otro lado, en su artículo ¿ser pilo paga debe convertirse en política de Estado?, asegura que, según las asociaciones de profesores, hasta el año 2015 las universidades públicas recibían el 100 % del impuesto sobre la renta para la equidad (CREE), pero en el 2017 solo recibieron el 33% y el otro

67% fue destinado al programa Ser Pilo Paga y al ICETEX. Igualmente, resalta que el 85% de los estudiantes que han sido beneficiarios del programa han elegido como opción las universidades privadas.

Desde mi concepto se evidenció que el programa ser pilo paga no está bien enfocado al gasto publico toda vez que la demanda de estudiantes es mayor a la cobertura del programa, por otra parte, no es lógico que le reduzcan el presupuesto que tenían establecido las universidades públicas para ayudar al programa ser pilo paga y que los estudiantes vayan a universidades privadas.

Desde mi punto de vista se deben enfocar en dar más presupuesto a las Universidades Publicas, y que haya mayor concentración de estudiantes en estas universidades, toda vez que el presupuesto está siendo destinado a pagar las carreras a una población minoritaria pero en universidades privadas.

El programa ser pilo paga puede ser visto de varias formas ya que al pasar el tiempo de la ejecución de dicha iniciativa se evidencian varias falencias o inconsistencias en el mismo, pues la estructura no está generando la equidad educativa que se buscaba, ya que las universidades públicas se están viendo afectadas directamente en su presupuesto y en la parte académica, sin contar que el programa solo cubre aproximadamente el 2% de la población de bajos recursos que sueña con ingresar a la universidad, una cifra bastante baja para cumplir con el objetivo del programa.

Adicionalmente vale la pena mencionar que el programa está siendo apoyado 100% por las universidades privadas pues son ellas las que se están viendo beneficiadas con el ingreso

aproximado de 10.000 estudiantes (pertenecientes al programa), a quienes el estado les cancela el cien por ciento de la matrícula, dicho dinero según artículo de la revista semana “serán los mismos que reciben por transferencia las 32 universidades públicas nacionales y regionales. Con la diferencia de que en éstas estudian 655.000 jóvenes. Es decir que el Estado invertirá para el año 2018 la misma cantidad de dinero en los “pilos” que en los 655.000 estudiantes de todas las universidades públicas del país”, lo que evidencia el déficit que sufrirán las universidades públicas, pues no tendrán como invertir en nómina, infraestructura y cupos académicos, mientras las universidades privadas aumentan sus ingresos apoyadas por el estado, un estado que debería estar enfocado en el fortalecimiento de la educación pública.

Por otra parte el nivel de educación en Colombia en su mayoría es de baja calidad pues solo una pequeña parte es considerada de alta calidad y no precisamente está concentrada en las entidades públicas, lo que reafirma la inconsistencia del desarrollo del programa ser pilo paga, pues centra sus esfuerzos en brindarle educación de alta calidad a unos pocos, en lugar de incrementar el nivel de la educación pública y así permitir el acceso a la misma a mas estudiantes.

### **Discusión**

El programa Ser Pilo Paga ha arrojado resultados que han generado polémica a nivel nacional en varias dimensiones: 1) En la inclusión social y la equidad alcanzada por el programa; 2) En la destinación de los recursos públicos invertidos en el programa; 3) En la eficiencia del gasto público. En torno a ellas se han tejido argumentos a favor y en contra que se plantearán a continuación.

**Inclusión social y equidad:**

A pesar del reconocimiento por parte del conjunto de los actores en torno a la posibilidad que en efecto ofrece el Programa para el acceso de jóvenes de estratos bajos a la educación superior, las críticas han sido fuertes a la hora de plantear que el derecho a la educación es universal y por ende no puede restringirse a quienes demuestran cumplir con los criterios del programa y que no alcanzan el 2% de la población faltante por acceso y cobertura que anualmente se gradúa de la educación media. Adicionalmente, la intención de individualizar el rendimiento de las y los estudiantes hace que se omita la baja calidad de la educación básica y media en la mayor parte de los municipios, lo que ha desembocado en una concentración de los mejores puntajes en las principales ciudades del país que cuentan, en definitiva, con mayores posibilidades de mejoramiento de la oferta educativa. Finalmente, la inclusión social no se ve reflejada de acuerdo con los datos recogidos en materia de género y de etnia.

**Destinación de los recursos públicos:**

Los datos registrados en torno a la destinación mayoritaria hacia las instituciones privadas de educación superior, han sido justificados por parte del Ministerio de Educación y el Gobierno Nacional a partir de la elección libre y razonada por parte de los mismos beneficiarios del sistema. Argumentan además, que se debe a que son más las Universidades de carácter privado las acreditadas con Alta calidad, culpando en ese sentido a las universidades públicas por el no mejoramiento de sus condiciones. Los argumentos contrarios a estos planteamientos se ubican en una crisis acumulada del Sistema Universitario Estatal en materia presupuestal, que imposibilita

al mismo a cumplir con los requisitos y exigencias que se demandan, lo que ha puesto en cuestión que la política prioritaria del Gobierno Nacional ignore esta situación y la inversión de los recursos públicos que deberían ser destinados a subsanar estas dificultades, sean invertidos de manera indirecta en las instituciones privadas de educación superior.

**Eficiencia:**

En un marco de déficit fiscal a nivel general en el país que ha llevado a una reforma tributaria y a la insistencia por parte del mismo Gobierno en ser eficientes en el gasto, es contradictoria la decisión de invertir en un programa en el cual los recursos destinados cobijan a tan solo 40mil jóvenes a nivel nacional, superando los recursos destinados para el conjunto de las universidades públicas que albergan alrededor de 650mil a nivel nacional. Dentro de los análisis presupuestales realizados, se plantea que el número de jóvenes beneficiados por el programa podría llegar a triplicarse si la destinación se dirigiera a las universidades públicas, por lo que en términos de eficiencia vale la pena cuestionar el por qué no se ha tomado esa decisión cuando ello no sólo contribuiría al mejoramiento de la calidad de las mismas sino a garantizar el acceso de muchos más jóvenes a la educación superior a nivel territorial y descentralizado, teniendo en cuenta la presencia departamental del Sistema Universitario Estatal.

## **Aporte a la Investigación**

La presente investigación genera un aporte académico al desarrollo de las finanzas públicas en tanto permite analizar el programa ser pilo paga, como estrategia de financiación de la educación superior, a la luz del debate vigente frente el subsidio a la demanda y el subsidio a la oferta. Asimismo, se constituye en un insumo para analizar tanto el esquema de financiación de la educación superior en Colombia como las propuestas de reestructuración que se presentan en torno al programa.

Así pues, no se abandona la posibilidad de que dicho programa sea desarrollado como política de Estado sino por el contrario se presentan elementos de análisis que permitan comprender la necesidad de transformar el programa en la posibilidad de fortalecer el sistema de educación superior público, potenciando su financiación a través del programa, lo que derivaría en la posibilidad de mejorar las condiciones de calidad e infraestructura de las universidades públicas y a des-estimular la academia como escenario de mercado.

## **Conclusiones y recomendaciones**

El Programa Ser Pilo Paga tiene como base la focalización del gasto y la transformación del esquema de financiación de la educación superior del subsidio a la oferta hacia el subsidio a la demanda.

El Programa fue creado para perseguir los objetivos de la equidad y la calidad. No obstante, se han encontrado muchos vacíos al momento de su implementación, que permiten cuestionar si el programa es en realidad la herramienta para conseguirlos, ya que se evidencian brechas en materia regional, presupuestal y la imposibilidad de lograr la cobertura universal de la educación superior.

El criterio de eficiencia y sostenibilidad fiscal que se ha convertido en elemento principal para guiar el gasto público en un momento de déficit en el país, no es aplicado en realidad en el marco del Programa, al quedar en evidencia que con la inversión realizada que culmina en su mayoría en las instituciones privadas, podrían beneficiarse un mayor número de jóvenes si su destinación fueran las instituciones de carácter público.

El Sistema Universitario Estatal atraviesa la peor crisis de su historia, lo que requiere de medidas urgentes por parte del Gobierno Nacional y del conjunto del Estado para subsanar dicha situación. Ser Pilo Paga ha implicado una profundización del proceso de des financiación progresiva de la educación pública y una orientación de los recursos públicos hacia las instituciones privadas que ha implicado una agudización de la crisis.

Las recomendaciones principales, en ese sentido, son:

- Destinar los recursos del Programa hacia el Sistema Universitario Estatal en dos sentidos: Recursos a base presupuestal de las Universidades que permitan mejorar sus condiciones y subsanar la crisis a la par en que incrementan cobertura con criterio regional; Recursos para continuar incentivando el ingreso de los jóvenes con mejor desempeño académico a nivel nacional a la educación superior.
- Tomar el Programa Ser Pilo Paga como un programa de progresión hacia la universalidad de la educación superior, por medio de la gratuidad.
- Desarrollar mecanismos de negociación con las universidades privadas que hasta el momento albergan a la mayoría de los jóvenes beneficiarios del programa para disminuir los costos del mismo.

## Bibliografía

- Banco de la República de Colombia (s.f). ¿Qué es gasto público?. Recuperado de:  
<http://www.banrep.gov.co/es/contenidos/page/qu-gasto-p-blico>
- Beltrán Villalva, M. (1985). Cinco vías de acceso a la realidad social. *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, 7 - 42.
- Caviedes, Rafael. (1994). Subsidios a la demanda en salud, una alternativa viable. *Estudios políticos*, 54. Pp 83-123. Tomado de:  
[https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/asocfile/20160303184538/rev54\\_RCaviedes.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/asocfile/20160303184538/rev54_RCaviedes.pdf)
- Colombia aprende (2016), Colombia, recuperado de  
<http://aprende.colombiaaprende.edu.co/es/pilopaga/91610>.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP . (2007). *Mecanismo de focalización: Cuatro estudios de caso*. Bogotá.
- De Zubiría, Julian (2016), Los Riesgos de Ser Pilo Paga, Bogotá, Instituto Merani. Recuperado de  
<http://www.institutomerani.edu.co/principal/los-riesgos-de-ser-pilo-paga/>
- De Zubiría, Julian (2017), ¿Ser Pilo Paga debe convertirse en política de Estado?, Bogotá, Razón Pública. Recuperado de <https://razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/10601-ser-pilo-paga-debe-convertirse-en-pol%C3%ADtica-de-estado.html>
- Dinero (2015), Los detalles del programa Ser Pilo Paga, Bogotá, Dinero.com. Recuperado de  
<http://www.dinero.com/edicion-impres/a/caratula/articulo/los-detalles-del-programa-ser-pilo-paga/216480>.
- Giraldo, C. (2009). *Finanzas Pública en América Latina: La economía política*. Bogotá, Colombia: Ediciones desde abajo.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2006). *Metodología de la investigación*. México: McGraw - Hill Interamericana.

ICETEX. (s.f.). *www.icetex.gov.co*. Obtenido de <https://www.icetex.gov.co/dnnpro5/en-us/fondos/programasespeciales/serpilopaga3.aspx>

ICETEX, (2014), Ser Pilo Paga, Bogotá, ICETEX. Recuperado de <http://www.icetex.gov.co/dnnpro5/CR%C3%89DITOEDUCATIVO/Pregrado/SerPiloPaga2014/tabid/330/default.aspx>

Martínez Rangel, R., & Soto Reyes Garmendia, E. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y cultura*.

Ministerio de Educación Nacional (2016), “Ser Pilo Paga impulsa la calidad de la educación en Colombia”: Presidente Juan Manuel Santos, Bogotá, MEN. Recuperado de <http://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-358392.html>.

Ministerio de Educación Nacional, Ser Pilo Paga 2 en cifras, Bogotá, Prensa MEN. Recuperado de [https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-356123\\_archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-356123_archivo_pdf.pdf)

Ocampo, J. A., Stallins, B., Bustillo, I., Belloso, H., & Frenkel, R. (2014). *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. Santiago de Chile.

Rojas-Cabeza, Angélica J. (2013). Alcance y aplicación del concepto de gasto público social en el ordenamiento jurídico colombiano. DIXI Vol 15 Núm. 17. Enero-Junio. Pp 43-54.