

Impactos y contradicciones de la implementación de la política pública de “Ser Pilo Paga”

GISSEL GARCÍA GARCÍA *

4

* Estudiante de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. Integrante del semillero de investigación “Comunidad internacional, paz territorial y políticas públicas”. Correo electrónico: gisselcp@javerianacali.edu.co.

Resumen

La política pública de “Ser Pilo Paga” tiene entre sus objetivos resolver el problema del acceso a la educación superior que hay en Colombia. Para lograrlo, el Gobierno nacional del presidente Juan Manuel Santos planteó, entre una de sus metas, incrementar anualmente el ingreso de 10000 jóvenes de bajos recursos a instituciones de educación superior de alta calidad (Ministerio de Educación Nacional, 2015). El interés en estudiar esta política pública se centra en evaluar su fase de implementación para resolver dos preguntas: 1) ¿cuáles han sido los principales impactos de la política pública SPP?; y, 2) ¿cuáles han sido las contradicciones de la financiación de SPP en su fase de implementación? Estas preguntas surgen, en tanto, al momento de elegir la institución de estudio, los estudiantes pilos privilegian las universidades privadas sobre las públicas, lo cual ha significado que un grueso importante de los recursos financieros de carácter estatal que estaban destinados a las instituciones públicas de educación superior, estén siendo redireccionados a las universidades privadas. El resultado ha sido una paulatina disminución de la financiación de las universidades estatales, aumentando así la brecha existente en la cobertura de las matrículas entre universidades privadas y públicas. Como una de las principales conclusiones afirmo que, aunque la política pública SPP se planteó contribuir a la equidad en el acceso a la educación superior, contradictoriamente ha conllevado al aumento de la crisis financiera de las universidades públicas y a la inequidad en el acceso a la educación superior.

Palabras clave: Educación, Ser Pilo Paga, Políticas Públicas, Educación Superior.

Introducción

La política pública “Ser Pilo Paga” ha sido uno de los planes macros del Gobierno de Juan Manuel Santos. Desde su creación, en 2014, y su aplicación, en el primer semestre de 2015, su apuesta central ha sido contribuir a resolver el problema del acceso a la educación superior en Colombia, al focalizarse especialmente en hombres y mujeres jóvenes que cumplan con diferentes requisitos. Entre ellos se destacan dos: el primero se refiere a que los aspirantes a “Ser Pilo Paga” deben tener el talento, la disposición a estudiar y ser los “mejores”; esta última condición se evidencia con la obtención de más de determinados puntos en la prueba Saber 11-ICFES (para la tercera versión del programa, 2016, es de 342 puntos). El segundo requisito es excluyente, pues no acoge a todos aquellos jóvenes que requerirían de apoyo económico para ingresar a una institución de alta calidad; este consiste en no contar con los recursos necesarios para ingresar en una institución de alta calidad, condición que debe evidenciarse por medio de la clasificación del grupo familiar en el SISBÉN con un puntaje menor a 57,21 en las 14 principales ciudades; 56,32 en otra cabecera; y 40,75 en el área rural.

En este artículo se presentan una evaluación de la fase de implementación de esta política pública. El interés por el tema ha sido resultado de la lectura de diferentes fuentes documentales y de información estadística donde puede evidenciarse, de manera irrefutable, que un porcentaje importante de estudiantes pertenecientes al programa “Ser Pilo Paga” prefiere las universidades privadas antes que las públicas. Esto ha significado que el grueso de los recursos financieros estatales que estaban destinados a las instituciones públicas de educación superior, sean redireccionados a las universidades privadas. El resultado ha sido una paulatina disminución de la financiación de las universidades estatales, aumentando así la brecha existente en la cobertura de las matrículas entre universidades privadas y públicas.¹

El presente trabajo se ha guiado con la pregunta ¿cuáles han sido los principales impactos y las contradicciones que ha tenido la financiación del programa “Ser Pilo Paga”. A lo largo de este artículo se evidenciarán los resultados más destacados que buscan darle una respuesta a este interrogante.

1 Según cifras del Ministerio de Educación, para el año 2014, antes de la implementación del programa “Ser Pilo Paga”, Colombia tenía 300835 estudiantes matriculados en pregrado. De ellos, el 42 % cursaba en instituciones educativas públicas y el 58 % restante, en instituciones privadas (Ministerio de Educación Nacional, 2017).

Marco Conceptual

Teniendo en cuenta que el tema de investigación gira en torno a la evaluación en la fase de implementación de esta política pública, los conceptos a definir serán básicamente dos: política pública y programa “Ser Pilo Paga”.

Para entender que es una política pública, primero deben comprenderse los elementos que la componen, es decir, qué es la política y qué es lo público. Weber (1980) afirma que la política es “la dirección o la influencia sobre la trayectoria de una entidad política, esto es, en nuestros tiempos: el Estado” (p. 2), mientras que, para Aristóteles, es la actividad humana tendente a gobernar o dirigir la acción del Estado en beneficio de la sociedad (Aristóteles, 1988). En este sentido, primero, la política se entiende como la ciencia y el arte de gobernar, el cual trata además sobre la organización y la administración del Estado en sus asuntos e intereses. La política constituye también un comportamiento propositivo, intencional y planeado que busca cumplir ciertos objetivos a través de ciertos medios. Segundo, lo público es lo relativo al ciudadano o a lo común del pueblo y/o la sociedad; es aquello referido a las políticas, decisiones y acciones del Estado.

44 Por lo tanto, teniendo en cuenta las definiciones sobre la política y lo público, se observa como las políticas públicas están directamente relacionadas con el ejercicio del Gobierno en el contexto político y se dirigen hacia la sociedad. Sin embargo, no se trata de un proceso lineal, pues existe la posibilidad de que determinados sectores organizados de la sociedad, mediante acciones de presión, logren incidir en la agenda gubernamental para la formulación de determinada política pública.

En consecuencia, la implementación de la política pública puede ser de dos tipos: el primero, “*Top-Down*”, el cual hace referencia a un trabajo tecnocrático y administrativo de arriba hacia abajo, o sea que el proyecto proviene directamente de las instituciones gubernamentales y va dirigido a la sociedad. El segundo tipo, “*Bottom-Up*”, es todo lo contrario: de abajo hacia arriba. Aquí el comportamiento propositivo surge del mismo nivel donde existe el problema a corregir y, en conjunto con las instituciones encargadas, se instaure la política pública (Roth, 2002, p. 24).

A pesar de que no existe un consenso sobre la definición de política pública, hay diferentes formas de verlas y entenderlas, dependiendo del lugar de estudio donde se abarquen. Desde la tradición anglosajona, se centra en la administración, en la relación de esta con los mecanismos de toma de decisiones y en las cuotas de poder de cada uno de los actores.

Mientras que la tradición europea, la vincula al concepto de Estado, su funcionamiento interno y sus relaciones con la sociedad. En este trabajo, se aborda la política pública desde la tradición europea.

En Europa, como en América Latina, el Estado es la institución que domina la vida política, da forma y trasciende a la sociedad. Las sociedades son organizadas desde el Estado y es este el que tiene la función de regular la vida social a través de la promulgación de textos jurídicos y administrativos; de la creación de organizaciones; de la construcción de políticas públicas; y de otras formas concretas en las cuales se viabilizan las decisiones públicas.

Como indica Roth (2002), el Estado –como otros actores sociales, con los recursos que tiene a su disposición–, busca incidir o modificar, en cierto sentido, la regulación operante en un sistema social preciso (p. 27). Para este autor, las políticas públicas son un conjunto formado por uno o varios objetivos colectivos considerados como necesarios o deseables y son tratadas por medios y acciones, al menos parcialmente, a través de una institución u organización gubernamental; es decir, las políticas públicas representan la realización concreta de decisiones; configuran la actividad concreta de regulación por la cual el Estado modifica comportamientos sociales, gracias al cambio de las reglas de juego que operan hasta entonces.

Las políticas públicas son objeto de un amplio debate acerca de sus beneficios o perjuicios. En las sociedades democráticas, la fuente de la autoridad política es el pueblo. Por lo tanto, se construyen, defienden y debaten en nombre del “interés del pueblo” o del interés general. La definición de este “pueblo” y sus intereses, entonces, se presenta con frecuencia como una fuente de controversias. Las nociones que justifican los cursos de acción de un gobierno como el interés general o incluso algo más concreto como problema público, son definidas en el marco de los procesos políticos y, por tal motivo, son objeto de debate. En este sentido, Oszlak y O’Donnell (1981) definen la política pública “como un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil” (p. 87).

Uno de los objetivos principales de las políticas públicas, como lo indica Tamayo (1997), es solucionar los problemas que los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios en un momento determinado. Desde el punto de vista de este autor, las políticas públicas pueden entenderse como un proceso que se inicia cuando el gobierno o un directivo público

detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y cuya tarea termina con la evaluación de los resultados obtenidos por las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema.

Teniendo en cuenta los elementos y características de política pública ya mencionados, se puede afirmar que las políticas públicas son un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, llevados a cabo principalmente por el Gobierno, los cuales encaminados a solucionar o prevenir una situación definida como problemática por los ciudadanos y los gobernantes. La política pública inicia cuando el Gobierno o un directivo público detectan la existencia de una problemática o situación importante que merece ser atendida y, por ende, es insertada en la agenda política, donde luego se presenta un programa para atenderlo y termina con la evaluación de los resultados.

De acuerdo con lo anterior, “Ser Pilo Paga”, es una política pública, pues se trata de un proceso integrador de decisiones y acciones puestas en marcha por el Gobierno, la institución facultada para ello que busca impactar una parte de la sociedad –los jóvenes de bajos recursos–, corrigiendo un problema considerado como relevante –el precario acceso a la educación superior–. Esta política puede ser enmarcada dentro del tipo “*Top-Down*”, ya que fue un trabajo tecnocrático y administrativo de arriba hacia abajo: provino directamente de las instituciones gubernamentales y, en su formulación y diseño, no contó con la participación de la población afectada por el problema a abordar.

Así, una vez definido el concepto de política pública, se puede definir la política pública de “Ser Pilo Paga”. Cabe aclarar que después de indagar en diferentes fuentes oficiales como los planes nacionales de desarrollo 2010-2014 y 2014-2018 y el CONPES de educación para el 2014, no se encontró una definición clara y específica de este programa.

Por tal motivo, a partir de lo leído y consultado, se definió aquí que el programa “Ser Pilo Paga” es una política pública cuyo objetivo es que los mejores estudiantes del país y con menores recursos económicos, accedan a instituciones de educación superior acreditadas de alta calidad, a través de créditos-becas ciento por ciento “*condonables*”². Es importante, mencionar que el crédito otorgado a los estudiantes no solo se utiliza para la financiación

2 El Gobierno Nacional, consciente de que la educación es un derecho fundamental de las personas, además, es un servicio público que tiene una función social, y que es un factor determinante para lograr el desarrollo de una sociedad para la formación de capital humano, decidió orientar sus esfuerzos para fomentar la educación superior; fue así como el 1 de octubre de 2014, el presidente Juan Manuel Santos y la entonces ministra de Educación, Gina Parody, lanzaron la iniciativa “Ser Pilo Paga”.

total de la matrícula, sino que también brinda un apoyo de sostenimiento durante todo el periodo de estudios.

En sí, “Ser Pilo Paga” busca mitigar el precario acceso a la educación superior que hay en Colombia. Este problema se evidencia en las estadísticas de educación superior brindadas por el Ministerio de Educación Nacional para el año 2014 (año en el cual no se había aplicado dicho programa), donde se evidenciaba que, de los 503.862 estudiantes graduados de bachillerato, solo 174.576 accedían a una institución de educación superior; es decir, se presentaba una tasa de absorción del 34,6 %.

Estado del arte y antecedentes

Antecedentes del Programa Ser Pilo Paga

El punto de partida del programa “Ser Pilo Paga” se deriva de la tesis de grado de Juan Felipe Penagos, estudiante de doctorado en ingeniería en la Universidad de los Andes (Bogotá), dirigida por Roberto Zarama, subdirector del Centro de Estudios Interdisciplinarios Básicos y Aplicados en Complejidad (Ceiba).

Penagos reconoce en una entrevista citada en el portal <https://industrial.uniandes.edu.co>, que después de trabajar en modelación y simulación de sistemas complejos para educación en su tesis de grado, mantuvo el mismo enfoque para su doctorado al dedicarse a diseñar perturbaciones en sistemas sociales complejos con miras a generar posibilidades de cambio significativas a partir de la teoría de catástrofes. Según manifiesta, la Ingeniería le permite moverse en distintas áreas del conocimiento para, posteriormente, impactar el entorno en que habita: “aquí confluyen muchas ciencias y disciplinas, los ingenieros las articulamos y diseñamos herramientas útiles con las que contribuimos a determinados fines, en mi caso, a la educación superior”.

Penagos insiste en que su trabajo se cimienta en dos elementos clave: el abordaje multidisciplinar y la investigación vista como motor de cambios. Su “laboratorio” es la educación, la cual concibe como punto de partida para generar un impacto positivo en las comunidades. “Me propuse hacer modelaciones y simulación de la financiación de la educación superior como un sistema complejo, y en ese camino llegué al desarrollo de un sistema para financiar el talento, el cual sirvió como base para el programa Ser Pilo Paga”. Esto se debe a que el objeto de estudio de las investigaciones fueron las pruebas SABER 11 del año 2012, en las cuales se evidenció que unos 17.000 de los mejores 27.000 mejores puntajes, lo registraban estudiantes de estratos uno, dos y tres. Pero, para el año 2014,

cerca de 4.000 de esos jóvenes no habían tenido acceso a la educación superior, debido a que no contaban con los recursos económicos suficientes para costear los gastos (Castro, 2016, p. 13).

Este proyecto pasó a ser el programa bandera del Ministerio de Educación Nacional (MEN), cuando Gina Parody, entonces directora del SENA, lo conoce en agosto de 2013 durante una reunión en la cual representantes de las diez principales universidades del país socializaban los proyectos de investigación que cada uno estaba gestionando frente a las históricas problemáticas de la educación superior: deserción, falta de acceso de las minorías y regionalización. De esta manera, Parody, al posicionarse como ministra de Educación, convirtió el trabajo de Penagos y Zarama, en un programa del Gobierno nacional. Por ello, Ser pilo Paga se convirtió en un programa para que los estudiantes que obtuvieron los mejores resultados en las pruebas Saber 11 del país y con menores recursos económicos, puedan acceder a instituciones de educación superior acreditadas de alta calidad (Ministerio de Educación Nacional [MEN]).

Estado del arte sobre el programa Ser Pilo Paga:

48

A pesar de lo reciente que es el programa “Ser Pilo Paga”, existen artículos académicos y tesis de pregrado donde se le realizan análisis y se resaltan sus fortalezas y debilidades como política pública que busca facilitar un mayor acceso de los jóvenes de bajos recursos a las instituciones de educación superior de alta calidad a. No obstante, por motivos de extensión, el presente trabajo se limita a nombrar solo dos de las tesis que elaboran un análisis del programa.

Una de ellas es realizada por Castro (2016) , quien hace un análisis de la formulación del programa “Ser Pilo Paga” en la Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario. Para realizar su investigación, recurre a fuentes documentales y resultados estadísticos.

Su hipótesis de investigación consiste en que, si bien el programa ha beneficiado a muchos estudiantes de bajos recursos, cumpliendo con su objetivo (la inclusión), termina afectando de manera directa a un mayor grupo de estudiantes del país, al generar exclusión, debido a una falta de comunicación entre la base técnica y política, al dejar por fuera los actores fundamentales que se involucran directamente. Esta hipótesis es muy pertinente, pues, si bien el programa tiene como objetivo la inclusión de las clases menos favorecidas a una educación superior de calidad, en su implementación ha presentado grandes falencias

como la exclusión de gran parte de la población que también requiere de este beneficio. En términos cuantitativos, “Ser Pilo Paga” solo beneficia a una reducida cantidad de jóvenes (10000 estudiantes anuales), mientras se excluyen más de 600000 estudiantes, cifra promedio de graduados de bachillerato dado por la exministra de Educación Cecilia María Vélez (“El reto es que no deserte...”, 2015).

Entre los resultados y conclusiones obtenidas por Castro (2016), corrobora su hipótesis al argumentar que, aunque no hay duda alguna que “Ser Pilo Paga” le ha cambiado la vida a un número significativo de jóvenes que no veían la posibilidad de estudiar en una universidad de alta calidad; dentro de la formulación de este programa, los parámetros de selección de los beneficiarios han generado mayor exclusión que inclusión de la población vulnerable. La focalización y la inclusión de un determinado y pequeño grupo de jóvenes beneficiarios que, a su vez, cobija a estudiantes que no lo necesitan, evidencia fallas en el control del proceso. Igualmente, desde el punto de vista de la política pública, se muestra que los alcances de “Ser Pilo Paga” son excesivamente limitados y establece parámetros cuestionables. Por tal motivo, la autora considera necesario el desarrollo estrategias ambiciosas que garanticen el derecho a la educación por igual para todos los colombianos.

Bajo esta misma línea general se guían Mariana Arrubla Jaramillo y Pablo Uribe Wolff, de la Universidad EAFIT, quienes presentaron la tesis titulada *Ser Pilo ¿Paga o cuesta?: Un análisis del programa de gobierno “Ser Pilo Paga a la luz del núcleo esencial del derecho fundamental a la educación superior”*. Los autores recurrieron a leyes existentes acerca del derecho a la educación, fuentes documentales e informes estadísticos. Su problema central fue responder a la pregunta: ¿Es Ser Pilo Paga un programa idóneo para la satisfacción del derecho fundamental a la educación superior?

Al final de la investigación, Arrubla y Uribe (2015) logran una conclusión parecida expuesta por Castro (2016). Al respecto, argumentan que “Ser Pilo Paga”, como política pública, se queda corta al beneficiar a una población de jóvenes tan reducida. Un país como Colombia, con altas condiciones de desigualdad social y económica, al ceñirse al criterio del mérito para otorgar las becas deja de lado la verdadera igualdad de oportunidades.

Los resultados obtenidos por las dos tesis presentadas anteriormente son de gran importancia para el presente trabajo. Sus argumentos no solo están en la misma línea de la hipótesis aquí planteada; también sus resultados y conclusiones son un sustento argumentativo para el análisis. En especial, se destaca que, a pesar de ser notorios los esfuerzos realizados por Gobierno nacional encabezado por el presidente Juan Manuel

Santos y la exministra de Educación Gina Parody, por instaurar una política pública que posibilite una mayor accesibilidad y cobertura a la educación superior; su objetivo no ha sido cumplido a cabalidad, pues su implementación ha generado exclusión al focalizar los beneficiarios a una población tan reducida, atentando contra el derecho a la educación de un gran número de estudiantes, al basarse en un criterio excluyente como son las pruebas de Estado. Esto, teniendo en cuenta que, realmente, un número considerable de estudiantes de educación básica no están accediendo a una educación de calidad que les permita obtener unos resultados óptimos en la prueba de Estado.

Hipótesis

Aunque uno de los mayores impactos de “Ser Pilo Paga” ha sido ampliar la cobertura de educación superior a estudiantes con bajos recursos económicos; las desventajas académicas, las brechas tecnológicas y la baja calidad de las plantas físicas de las universidades públicas en comparación con las privadas, ha implicado que los estudiantes se decidan por estudiar en estas últimas. Tal situación ha significado que, desde la misma implementación del programa, la inversión estatal destinada a la inversión en la educación superior se vea dirigida a las universidades privadas, mientras que la de las instituciones públicas disminuye.

Metodología

Para llevar a cabo esta investigación y corroborar la hipótesis antes planteada, se recurrió a los métodos cuantitativos, por medio de la encuesta y el análisis de datos agregados.

A través de datos estadísticos se analizó tanto la destinación de los fondos recaudados por el impuesto Sobre la Renta para la Equidad (CREE)³, y del cual, a su vez, se están destinando recursos para el programa “Ser Pilo Paga”; como las estadísticas de educación superior brindadas por el Ministerio de Educación Nacional. Dichos datos, en conjunto, permitieron establecer una contradicción fundamental en la implementación del programa, así como los impactos de la política pública sobre las instituciones de educación superior públicas.

Igualmente, por medio de las encuestas llevadas a cabo en la Pontificia Universidad Javeriana Cali, se logró identificar el desempeño académico de los beneficiarios del

³ Impuesto creado por el Ministerio de Educación Nacional, a través de la Ley 1607 de 2012, para financiar las instituciones de educación superior públicas.

programa “Ser Pilo Paga”, estableciendo de tal forma el impacto que este tenía sobre los estudiantes y el programa en general. La muestra representativa de las encuestas se calculó con unos porcentajes del 95 % de confiabilidad y un 5% de margen de error, teniendo en cuenta la información suministrada por el portal web oficial de la Pontificia Universidad Javeriana Cali, donde se informaba que para el año 2016 habían matriculados en la universidad 490 estudiantes pertenecientes al programa “Ser Pilo Paga”, obteniendo de tal forma un resultado aproximado de 100 estudiantes por encuestar.

$$n: \frac{490 \times 0,5^2 \times 1,15^2}{0,05^2 \times (490-1) + 0,5^2 \times 1,15^2} = \frac{162,006}{1,553} = 104,3$$

Resultados

Encuestas

El objetivo principal de las encuestas fue identificar el desempeño académico que están teniendo los estudiantes del programa “Ser Pilo Paga” en la Pontificia Universidad Javeriana - Cali. En ella se encontró que:

a) Variable promedio académico universitario

La lectura que puede hacerse de la Tabla 1 de frecuencia del promedio académico universitario de los estudiantes del programa “Ser Pilo Paga” en esta universidad, es que más de la mitad de los encuestados. El 57 % tiene un promedio entre 3,5 – 4,0; el 24 %, entre 4,1 - 4,5; el 15%, un promedio inferior a 3,5; mientras que un 1 %, entre 4,5 – 5,0; el 3 % no sabe, no responde acerca de su promedio.

Tabla 1. Promedio académico universitario de estudiantes del programa “Ser Pilo Paga” en la Pontificia Universidad Javeriana Cali

Promedio	Frecuencia	Porcentaje
Inferior a 3.5	15	15%
3.5 - 4.00	57	57%
4.1 - 4.5	24	24%
4.6 - 5.00	1	1%
Ns / Nr	3	3%
Total	100	100%

Fuente: elaboración propia.

Que el 72 % de los beneficiarios tenga un promedio inferior a 4.0 llama la atención, en tanto, la palabra “pilo” se utiliza coloquialmente para designar a aquella persona que se destaca de forma sobresaliente en sus estudios. No obstante, como se evidencia en la tabla anterior, solo una cuarta parte de los estudiantes que se destacan por tener promedios superiores a 4.0. Estos resultados probablemente se deban a que el programa no estipula un promedio mínimo para la conservación de la “beca”, lo cual hace que los estudiantes no tengan un interés por destacarse en sus estudios. Además, comparando esta beca con otras otorgadas por la Pontificia Universidad Javeriana Cali, como la beca Magis, esta reglamenta que para su conservación el estudiante debe tener un promedio superior a 4.0. Por lo tanto, la beca otorgada por “Ser Pilo Paga”, prácticamente, promueve el conformismo académico, pues no realiza ninguna exigencia académica al estudiante. Esto resulta en que un rango alto de beneficiarios del programa tenga un promedio inferior al esperado por parte de un estudiante a quien el Gobierno le está contribuyendo para financiar su educación.

b) Variable Pérdida de Materias

Respecto a la variable pérdida de materias, un porcentaje mayor a más de la mitad (54 %), opinó no haber perdido una sola materia, frente a un 41 % que sí; mientras que el 3 % se incluye en el rango de no sabe-no responde y un 2 % del cual no se obtuvo información al respecto.

Que cuatro de cada diez encuestados haya perdido al menos una materia es algo preocupante, pues se trata de jóvenes destacados en sus estudios que obtuvieron un buen puntaje en la prueba del Estado, llamada Saber 11.

Tabla 2. Pérdida de materias de estudiantes del programa “Ser Pilo Paga” en la Pontificia Universidad Javeriana Cali

Pérdida de Materias	Frecuencia	Porcentaje
No	54	54%
Si	41	41%
Ns / Nr	3	3%
S. I	2	2%
Total	100	100%

Fuente: elaboración propia.

Perder una materia tiene impactos económicos negativos hacia el futuro de los estudiantes y beneficiarios del programa, como que tendrán que pagar créditos extra para recuperar las materias canceladas (el crédito brindado por el programa no cubre este tipo de gastos, razón por la cual tendrán que incurrir en un esfuerzo económico adicional para efectuarlo). No puede olvidarse que “Ser Pilo Paga”, al ser un programa destinado a jóvenes de pocos recursos y esos gastos extras se traduce en impactos económicos negativos, no solo para el estudiante, sino para su núcleo familiar.

c) Variable motivo pérdida de materias

Los motivos por los cuales el 41 % de los encuestados manifestaron haber perdido alguna materia fueron problemas personales (9 %), falta de interés (8 %), falta de tiempo (7 %), exigencia académica (7 %), problemas familiares (4 %) y no sabe-no responde (6 %).

Considerar los motivos de los estudiantes para perder materias solo refuerzan la idea de la necesidad que el Estado establezca una serie requisitos mínimos para la conservación de la beca de los jóvenes de “Ser Pilo Paga”, tales como la no pérdida de materias, tener promedios en sus calificaciones superiores por encima de 4,0, entre otros aspectos.

Tabla 3. Motivo pérdida de materias de estudiantes del programa “Ser Pilo Paga” en la Pontificia Universidad Javeriana Cali

Motivo Pérdida de Materias	Frecuencia	Porcentaje
Problemas Personales	9	9%
Falta de Interés	8	8%
Falta de Tiempo	7	7%
Exigencia Académica	8	8%
Problemas Familiares	4	4%
Ns / Nr	5	5%
No Aplica	50	50%
S. I	9	9%
Total	100	100%

Fuente: elaboración propia.

Los resultados ya expuestos de las encuestas (Tabla 3) evidencian la contradicción existente en el mismo nombre del programa “Pilos”, frente a su desempeño académico. Esto, a su vez, tiene un impacto negativo, sobre todo en el ámbito económico, pues, por ejemplo, en la Pontificia Universidad Javeriana Cali se establece que los estudiantes deben obtener un promedio mínimo que, al no ser alcanzado en dos semestres consecutivos, lleva a que el estudiante sea expulsado de la carrera que está cursando. Además, el programa “Ser Pilo Paga” establece que los estudiantes deben terminar sus estudios en un promedio de 10 semestres (este número de semestres está sujeto al número establecido por la carrera). El alumno, al exceder este tiempo, debe asumir con los gastos adicionales para graduarse; tampoco se puede olvidar que, en el caso de no terminar la carrera o abandonarla por cualquier motivo, deberá pagar el total de lo adeudado al ICETEX.

Cabe recordar que “Ser Pilo Paga” no es una beca, sino un crédito *condonable* ante el ICETEX. Esto significa que el estudiante, al finalizar su proceso académico de formación profesional, se le “perdona” la deuda, con el prerrequisito de haber cumplido con el

total de las cláusulas y condicionantes exigidos para cumplir tal cometido (terminar sus estudios según lo establecido en el programa académico universitario que decidió cursar). Por lo tanto, al no cumplir tal requisito, el estudiante tendría que pagar el total de la deuda contraída con el ICETEX, hecho que podría afectar fuertemente la condición económica de los estudiantes y su familia. Es decir que, el programa, en lugar de contribuir a mejorar la calidad de vida mediante la educación, podría convertirse en un factor generador de exclusión social y económica.

La primera crítica al programa resulta de lo anteriormente dicho. El problema radica en la errónea promoción del programa como una beca, cuando en realidad es una beca-crédito *condonable*. Esta promoción errónea de “Ser Pilo Paga” generará a futuro efectos negativos sobre la su situación económica y la calidad de vida de un número significativos de jóvenes beneficiarios del programa. Esto, pues, al ser promocionado como una beca, se asume que se entrega el porcentaje de la beca y este dinero no debe ser pagado, totalmente contrario a lo que sucede con un crédito, donde ese realiza un préstamo que, como bien indica la palabra, debe ser devuelto al acreedor.

Lo que dicen las estadísticas

Al preguntarle a los encuestados sobre la forma en que ellos considerarían que podría mejorarse el programa “Ser Pilo Paga”, los resultados fueron:

Tabla 4. Cómo se podría mejorar “Ser Pilo Paga”

Mejorar Ser Pilo Paga	Frecuencia	Porcentaje
Más Recursos	33	33%
Mayor Acompañamiento Académico	23	23%
Facilitamiento Especialización	17	17%
Facilitamiento Acceso Laboral	9	9%
Ns / Nr	4	4%
S. I	14	14%
Total	100	100%

Fuente: elaboración propia.

Como se puede apreciar (Tabla 4), la opción más referida por los estudiantes encuestados fue la asignación de mayores recursos financieros a “Ser Pilo Paga” (33 %). En buena medida, tal resultado se evidencia en que los recursos suministrados por el Gobierno para la formación de los estudiantes, particularmente, para su sostenimiento personal-transporte, alimentación, fotocopias, compra de libros, acceso a Internet, acceso a nuevas tecnologías, no son los suficientes para cubrir este tipo de necesidades. No obstante, se trata de un resultado paradójico, puesto que, desde la aparición del programa, diferentes estudios han hecho críticas reiterando la excesiva inversión presupuestal realizada por el Gobierno nacional a “Ser Pilo Paga”.

Al respecto, Torres y González (2015), del blog de La Silla Vacía, manifestaron que “el costo de Ser Pilo Paga equivale a financiar, durante 4 años, al 0,4% de la población que cursa estudios superiores con el presupuesto equivalente a con el que se financian todas las universidades públicas del país, las cuales cuentan con una población aproximada de un millón de estudiantes”.

Lo anterior se debe a que, de acuerdo con las Asociación Colombiana de Estudiantes (2017), un alumno de universidad pública cuesta, en promedio, cinco millones de pesos al semestre; mientras que un estudiante del programa “Ser Pilo Paga” cuesta aproximadamente 15 millones de pesos, producto del cubrimiento total del monto de la matrícula, el subsidio de sostenimiento (que puede llegar hasta los cuatro salarios mínimos), el de transporte y alimentación, entre otros beneficios.

Además, teniendo en cuenta la información emitida por la Comisión de Vicerrectores del Sistema de Universidades Estatales (SUE) acerca del impuesto Sobre la Renta para la Equidad (CREE),⁴ se destaca que el presupuesto del Gobierno para este programa es mayor, en comparación con la financiación que reciben las IES públicas. Esto es debido a que, como se evidencia en la Tabla 5, al 2016 los recursos de “Ser Pilo Paga” superan los 370 mil millones de pesos, mientras que las IES públicas del país —que albergan mucho más de los 10000 beneficiarios anuales de “Ser Pilo Paga”—, reciben poco más de 323 mil millones de pesos, monto del cual el 75 % va destinado propiamente a las universidades públicas y el 25 % a instituciones técnicas y tecnológicas. Tales cifras en porcentajes equivalen a decir que, del monto total del impuesto CREE para 2016, el 53,60

4 Impuesto instaurado por el Ministerio de Educación Nacional a través de la Ley 1607 de 2012 para financiar las instituciones de educación superior públicas, y del cual también se extrae el presupuesto para el programa “Ser Pilo Paga”.

% fue destinado al programa “Ser Pilo Paga”, el 34,46 % a las IES públicas y el 11,92 % a las instituciones técnicas y tecnológicas.

Tabla 5. Recursos CREE destinados a la educación superior pública

Concepto	2013 (\$)	2014 (\$)	2015 (\$)	2016 (\$)	Proyección 2017
Recursos CREE Instituciones de Educación Superior Públicas	\$198.661.994.540	\$391.717.344.504	\$290.248.699.932	\$323.029.092.891	\$215.452.743.484
25% para las Instituciones Técnicas y Tecnológicas	\$49.665.498.635	\$97.929.352.771	\$72.562.174.984	\$83.029.487.595	\$53.863.185.871
75% para las Universidades Públicas	\$148.996.495.905	\$293.787.991.733	\$217.686.524.948	\$239.999.605.296	\$161.589.557.613
Recursos CREE Programa Ser Pilo Paga	\$0	\$0	\$0	\$373.290.470.719	\$434.871.494.172
TOTAL RECURSOS CREE EDUCACIÓN SUPERIOR	\$198.661.994.540	\$391.717.344.504	\$290.248.699.932	\$696.319.563.610	\$650.324.237.656
Porcentaje del Recaudo asignado a las Instituciones de Educación Superior Públicas	100%	100%	100%	46,4%	33,1%
Porcentaje del Recaudo asignado al Programa Ser Pilo Paga	0%	0%	0%	53,6%	66,9%

Fuente: Comisión Vicerrectores SUE – Datos MHCP, 2017.

Los datos evidencian que, al aumentar la financiación del programa “Ser Pilo Paga” como lo consideran conveniente los estudiantes beneficiarios del programa, se estaría disminuyendo la financiación de las universidades públicas de todo el país. En otras palabras, esto equivale a decir que, en beneficio de cerca de 40.000 estudiantes del SPP al

2018, se estará afectando de manera directa cerca de un millón de estudiantes beneficiarios de las IES públicas.

Esto a su vez se evidencia en la proyección de los recursos del CREE para la educación del 2017, donde el 66,86 % de los recursos fueron destinados al programa “Ser Pilo Paga”, el 24,84 % a las IES públicas y el 8,28 % a las instituciones técnicas y tecnológicas. Aquí vemos que, con este programa y su mayor número de beneficiados anuales, a la educación superior pública, paulatinamente, se le irá disminuyendo su financiación, lo cual se verá reflejado en su calidad y cobertura. Si bien en el año 2016 recibían el 34,46 % de los recursos del CREE, ya en 2017 se redujo al 24,84 %, es decir, casi un 10 % en un solo año. Esto, en términos monetarios, equivale a casi cincuenta mil millones de pesos.

La paulatina desfinanciación de la universidad pública que está trayendo consigo la implementación del programa “Ser Pilo Paga”, contrario a lo planteado entre sus objetivos iniciales de aumentar la cobertura de la educación superior en Colombia, lo que está generando es una inequidad en su acceso. Esto, pues al fortalecer la educación privada –que tiene ventajas en empleabilidad, expectativas de salario a futuro, nexos sociales, laborales, evaluación de docentes y ausencia de paros–, produce un encarecimiento del costo de las matrículas, lo cual, a su vez, implica barreras para que un mayor número de estudiantes ingresen a ellas.

58

A esto se suma una continua reducción del presupuesto destinado a las instituciones públicas, lo que genera un menor número de cupos para el ingreso a dichas instituciones, pues no habría suficientes fondos para cubrir sus requerimientos, como el pago de salario de profesores y colaboradores, entre otros aspectos. Además, no puede olvidarse que las IES públicas son las más accesibles para la población colombiana. La suma de cada una de estas variables evidencia que la educación superior en Colombia, como derecho, es un privilegio disponible para un bajo porcentaje de la población joven.

A raíz de lo ya dicho, resulta preocupante la noticia del 6 de abril de 2017 (“Gobierno convertirá...”, 2017), donde el presidente Juan Manuel Santos anunció que promoverá una ley para que “Ser Pilo Paga” se convierta en una política de Estado. En palabras del presidente: “no importa cuál sea el Gobierno, tiene que continuar con el programa y por eso se convierte en una política no del Gobierno, sino del Estado”. Al aumentar el número de beneficiados de este programa, la universidad pública disminuirá sus recursos y, en consecuencia, se afectará la cobertura de la educación superior en Colombia, contrario a lo que se pretendía inicialmente con el programa.

El programa solo beneficia a los jóvenes de bajos recursos que obtienen un puntaje global Saber 11 ICFES igual o superior a 342 puntos; esto significa que quienes no sean de bajos recursos (del estrato 3 en adelante) o no obtengan ese puntaje en el ICFES, no tendrán acceso a una educación superior de calidad, hecho que deja por fuera a una población significativa de los jóvenes colombianos. Por ello, la senadora Claudia López dijo que “Para hacer de Colombia la más educada en 2025, para que estos jóvenes se constituyan realmente en la generación de la paz, “Ser Pilo Paga” es insuficiente. Debemos fortalecer la universidad pública: aumentar cupos, incrementar su financiamiento, y mejorar su gobierno interno y calidad” (López, 2016).

Los resultados ya expuestos, evidencian la contradicción número dos, producto de la implementación de la política pública de “Ser Pilo Paga”, puesto que, en lugar de cumplir su objetivo de aumentar la cobertura de la educación superior, está disminuyendo la financiación de la educación pública del país, repercutiendo directamente en el acceso a un mayor número de jóvenes al ámbito educativo universitario.

Esto, a su vez, trae consigo impactos negativos como una débil garantía del derecho a la educación. Además, quienes se están beneficiando con los fondos destinados a este programa son las instituciones de educación superior privadas. Según las estadísticas, el 98 % de los pilos escogen para su educación instituciones privadas⁵ y a estas instituciones el Estado les paga el ciento por ciento del valor de la matrícula, sin ningún descuento o sistema de cofinanciación.

De acuerdo con la información suministrada por el Observatorio de la Universidad Colombiana, desde que inició “Ser Pilo Paga” en sus fases I y II, el Ministerio de Educación, a través del ICETEX, ha girado a 31 de las 39 instituciones de educación superior (IES) acreditadas, 222 mil millones de pesos. Un monto que podría llegar hasta los 280 mil millones si se consideran los subsidios que se destinan al sostenimiento de los 22.147 jóvenes beneficiados con esta iniciativa (“Universidades privadas reciben...”, 2016). Este monto, a su vez, es notablemente superior al total destinado para la financiación de las instituciones de educación superior de todo el país para el año de 2017 (118 mil millones de pesos más).

5 Revista Semana (junio 28 de 2016) “Universidades privadas reciben el 98 % de los recursos de Ser Pilo Paga”. Recuperado el 14 de mayo de 2017 de: <http://www.semana.com/educacion/articulo/ser-pilo-paga-universidadesprivadasreciben-dinero-de-ser-pilo-paga/479620>

Conclusiones

Teniendo en cuenta los resultados obtenidos con el trabajo cuantitativo (sondeos y datos agregados), concluimos que, para empezar, aunque indudablemente el programa “Ser Pilo Paga” es una iniciativa de política pública con un buen objetivo, en tanto, ha permitido que más de 20.000 jóvenes de bajos recursos hayan accedido a una educación superior de calidad; no pueden dejarse de lado los resultados encontrados y omitir que esta política pública debe ser mejorada, en pro de favorecer a un mayor número de jóvenes. “Ser Pilo Paga” debe ser un programa integral que realmente resuelva el problema del acceso a la educación superior, al aumentar las tasas de cobertura. Para lograr esto, se deben implementar medidas orientadas tanto al fortalecimiento de las universidades públicas del país, como a lograr un mejor desempeño académico por parte de los beneficiarios.

La necesidad del fortalecimiento de las universidades públicas reside en los resultados encontrados con el análisis de los datos, donde se corroboró la hipótesis establecida, evidenciando que, a mayor aumento de los recursos para “Ser Pilo Paga”, disminuyen los destinados a las universidades públicas. Dicho fortalecimiento debe consistir tanto en la inversión presupuestal estatal en recursos tecnológicos y mejoras de la planta física, como en medidas orientadas a que un mayor número de estudiantes beneficiados por el programa o el total de estos ingresen en ellas. Tales medidas pueden consistir en incentivos a los estudiantes que escojan las IES públicas o en eliminar las instituciones privadas de las universidades a las cuales pueden ingresar los estudiantes coloquialmente llamados “pilos”, para que así todos los fondos sean redireccionados a las instituciones públicas, logrando un aumento de su cobertura y calidad.

Adicionalmente, en pro de una transparencia de los procesos de implementación de la política pública y de la certeza de que los fondos están siendo destinados a jóvenes que realmente lo necesiten, el Gobierno nacional debe fortalecer las instituciones encargadas del programa “Ser Pilo Paga” para que brinden servicios eficaces. Del mismo modo, es necesario establecer mecanismos de evaluación y seguimiento que den cuenta de que realmente, quienes están siendo beneficiados, cumplan los requisitos estipulados y no sean personas que, como se dice coloquialmente y denunció el senador Armando Benedetti, “se están colando” (“Las denuncias de...”, 2016).

Por último, no se deben olvidar los resultados del sondeo, donde se evidenció que para que el programa “Ser Pilo Paga” sea integral, se debe reglamentar que los beneficiarios

cumplan con determinados criterios de exigencia académica, como la no cancelación de materias y un excelente rendimiento académico. De formar tal que se pueda generar un mayor sentido de responsabilidad y compromiso de los alumnos hacia sus estudios y se garantice que los fondos estatales están siendo destinados a jóvenes comprometidos con sus proyectos académicos y profesionales.

Referencias bibliográficas

- Aristóteles. (1988). *Política*. Madrid: Gredos.
- Arrubla, M., & Uribe, P. (2015). *Ser Pilo ¿Paga o Cuesta?: Un análisis del programa de Gobierno Ser pilo paga, a la luz del núcleo esencial del derecho fundamental a la educación superior* (Tesis de pregrado, Universidad EAFIT, Medellín, Colombia). Recuperado de https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/8254/Mariana_ArrublaJaramillo_Pablo_UribeWolff_2015.pdf?sequence=2
- Castro, V. (2016). *Análisis de formulación del programa “Ser Pilo Paga”* (Tesis de pregrado, Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, Colombia). Recuperado de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/12526/1136883855-2016.pdf?sequence=1>
- “El pilo detrás de...”. (2 de noviembre de 2016). El pilo detrás de “Ser Pilo Paga”. *Universidad de los Andes*. Recuperado de <https://ingenieria.uniandes.edu.co/Paginas/Noticias.aspx?nid=61>
- “Gobierno convertirá...”. (6 de abril de 2017). Gobierno convertirá “Ser Pilo Paga” en ley para garantizar las becas a los mejores bachilleres. *Caracol Radio*. Recuperado de http://caracol.com.co/radio/2017/04/06/nacional/1491500237_720772.html
- “Las denuncias de...”. (16 de marzo de 2016). Las denuncias de Armando Benedetti a Ser Pilo Paga. *Revista Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/educacion/articulo/senador-armando-benedettidenuncia-irregularidades-en-el-programa-ser-pilo-paga/465655>
- López, C. (17 de marzo de 2016). ¿Y los no tan pilos o no tan pobres? ¿De malas? *Revista Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/educacion/articulo/claudia-lopez-critica-el-programa-de-ser-pilo-paga/465643>
- Ministerio de Educación Nacional [MEN]. (s. f.). ¿Cuáles son los requisitos para acceder al programa “Ser Pilo Paga”? Recuperado de <http://www.colombiaaprende.edu.co/es/pilopaga/91610>
- Ministerio de Educación Nacional [MEN]. (2015) Reglamento operativo del programa “Ser Pilo Paga”. Recuperado de <http://aprende.colombiaaprende.edu.co/ckfinder/userfiles/files/Reglamento%20Operativo%20Ser%20Pilo%20Paga%202.pdf>

- Ministerio de Educación Nacional [MEN]. (mayo de 2016). *Sistema Nacional de Información de Educación Superior*. Recuperado de https://www.mineduacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-article-254675.html?_noredirect=1
- Ministerio de Educación Nacional. Estadísticas de Educación Superior. Recuperado de http://www.mineduacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articles-212350_Estadisticas_de_Educacion_Superior_.xls+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=co
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Roth, A. N. (2002). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- “Ser Pilo Paga...”. (1 de marzo de 2017). “Ser Pilo Paga” ha gastado más de 350 mil millones del presupuesto de educación. *Diario Contagio*. Recuperado de <http://www.contagioradio.com/ser-pilo-paga-se-llevo-373-290-470-719-del-presupuesto-de-educacion-articulo-37063/>
- Tamayo, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En: R. Bañón y E. Carrillo (Comps.), *La Nueva Administración Pública* (pp. 281 - 312). Madrid: Alianza Editorial.
- Torres, N., & González, A. M. (30 de enero de 2015), La Silla Vacía. Blog a los defensores de “Ser Pilo Paga”. *La Silla Vacía*. Recuperado de <http://lasillavacia.com/elblogueo/blog/blog-los-defensores-de-ser-pilo-paga-49489>
- “Universidades privadas reciben...”. (28 de junio de 2016). Universidades privadas reciben el 98 % de los recursos de Ser Pilo Paga. *Revista Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/educacion/articulo/ser-pilo-paga-universidades-privadas-recibendinero-de-ser-pilo-paga/479620>
- Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. Bogotá: Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario.
- Vélez, C. M. (25 de enero de 2015). El reto es que no deserte ningún muchacho. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/educacion/el-reto-no-deserte-ningun-muchachoArtículo-539962>
- Weber, M. (1980). *El político y el científico*. México D. F.: Premia.