

Programa “Ser pilo¹ paga” en el marco de la educación superior en Colombia

Higher education and the “It pays to be pilo¹” program in Colombia

DOI: <https://doi.org/10.32870/dse.v0i14.205>

Yolanda Ramos Ruiz*

Agustín Parra Ramírez**

Resumen: El presente ensayo pretende dar a conocer el programa “Ser pilo paga”, política pública de financiamiento a la educación superior adoptada por el gobierno colombiano en el periodo actual, 2014-2018. Desde su inicio este programa ha sido fuente de controversia en el país, ya que desde el punto de vista del gobierno se presenta como la gran innovación en materia de educación superior, con el objetivo de mejorar los índices de cobertura y garantizar un mayor acceso a este nivel educativo a los jóvenes de menos recursos. Sin embargo, expertos académicos, políticos y actores de la opinión pública han puesto en duda la efectividad del programa, criticando su falta de reconocimiento legal como política de Estado, así como sus bajos niveles de cobertura. En este sentido en el presente documento se muestra en qué consiste el programa y se hace un análisis del mismo bajo ciertos criterios, con los cuales es posible concluir que “Ser pilo paga” es un programa con un alcance extremadamente limitado que no proporciona mayores niveles de cobertura, contiene elementos de exclusión discursiva que dejan fuera del programa a estudiantes no considerados como “pilos” y poco o nada contribuye a reducir la centralización educativa, la desigualdad y la pobreza que persiste en el país. **Palabras clave:** educación superior, movilidad social, cobertura, igualdad, articulación discursiva.

Abstract: This paper presents an overview of the “Ser pilo paga” program, a public higher education financing policy adopted by the Colombian government in the current 2014-2018 period. Since its creation, the program has been a matter of controversy in the country. The government presents it as a great innovation in higher education that improves educational coverage and ensures greater educational access to young people from low-income families. However, academic experts, politicians and the press have questioned the effectiveness of the program, criticizing its lack of legal recognition as a state policy and

¹ Pilo: expresión coloquial utilizada en Colombia para describir a una persona que se caracteriza por poseer alta agudeza mental e intelectual, recursiva y hábil (AsiHablamos.com, 2007).

Pilo: a colloquial expression used in Colombia to refer to a resourceful, skillful person with a sharp mind and intellect (AsiHablamos.com, 2007).

* Licenciada en economía, maestrante en ciencia política. Universidad de Guadalajara, México. Línea de investigación: Gobierno y políticas públicas. Correo electrónico: yo-landa05@hotmail.com

** Licenciado en economía, maestrante en ciencias sociales. Universidad de Guadalajara, México. Línea de investigación: Estudios latinoamericanos. Correo electrónico: agustin-255@hotmail.com

its low levels of coverage. This paper shows the program's main objectives and analyzes them in the light of specific criteria, concluding that the program has an extremely limited outreach that does not enhance educational coverage, contains elements of discursive exclusion that leaves students not considered "pilos" out of the program, and does little or nothing to reduce the educational centralization, inequality and poverty that persist in the country. **Key words:** higher education, social mobility, educational coverage, equality, discursive articulation.

Introducción

La idea de que la educación es un motor estratégico para el desarrollo de las naciones es ampliamente compartida alrededor del mundo. Colombia, en sus dos últimos periodos de gobierno con el presidente Juan Manuel Santos a la cabeza, ha adoptado esta estrategia como instrumento para cerrar las brechas sociales y generar mayor movilidad social que favorezca especialmente a aquellos que cuentan con menos recursos económicos. En este contexto, para el año 2025 la visión del país es ser el más educado de América Latina, con capital humano capaz de atender los retos que trae consigo la globalización y los constantes cambios que se están produciendo en la actualidad en materia económica, tecnológica, ambiental, política y social, además de ser capaz de contribuir al reciente proceso de consolidación de la paz en Colombia.

Para lograr dicho propósito, las líneas estratégicas que se ha planteado el gobierno están encaminadas a mejorar la calidad y cobertura en todos los niveles educativos, en los cuales, si bien se han logrado progresos importantes, aún persisten brechas que se deben disminuir, principalmente en cuanto a educación superior, donde son más evidentes las oportunidades desiguales que tienen los jóvenes de estratos socioeconómicos más bajos o que residen en regiones apartadas o áreas rurales. Hasta el año 2013, las tasas de cobertura en educación terciaria no superaban 50%, junto con una fuerte concentración de la oferta educativa en los departamentos del centro del país, lo que complica el proceso de acceso a la educación superior para aquellos jóvenes que se encuentran en zonas más alejadas.

Como solución a esta problemática, a finales de 2014 el gobierno lanza como política nacional de educación superior el programa "Ser pilo paga", que consiste en otorgar créditos condonables a jóvenes de bajos recursos que hayan obtenido altos puntajes en las pruebas Saber 11 que se presentan en el último año de secundaria. De esta forma, los beneficiarios del programa podrán acceder a alguna de las 39 instituciones de educación superior acreditadas y que pueden proporcionar estudios técnicos, tecnológicos o universitarios; además, los estudiantes que forman parte del programa reciben dinero por concepto de manutención, que varía dependiendo del lugar de residencia.

No obstante que el gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, ha presentado el programa como revolucionario en cuanto a estrategias para fortalecer la educación terciaria en el país, han sido muchas las críticas surgidas desde su lanzamiento. En primer lugar, se debe dejar claro que este programa no es una política de Estado, sino una política de

gobierno, dado que aún no existe ninguna ley que sancione lo contrario; en este sentido, el programa genera mucha incertidumbre en cuanto a lo que ocurrirá con los beneficiarios de éste una vez que termine el periodo de gobierno del actual presidente, y de las posibilidades que tendrán los estudiantes que están próximos a terminar la secundaria. De igual manera, el programa tiene problemas de baja cobertura, concentración de la matrícula en determinadas regiones, y deficiencia en las pruebas Saber 11, siendo esta última uno de los criterios que le permite a los jóvenes ser beneficiarios, entre otras muchas dificultades.

Dicho lo anterior, el objetivo principal de este documento es dar a conocer el programa “Ser pilo paga” y sus limitaciones como política pública de financiamiento a la educación superior en Colombia. En este sentido el documento se divide en tres secciones: en primer lugar se hace una breve presentación del estado actual de la educación superior en Colombia, que deja en evidencia la necesidad apremiante de idear estrategias que permitan fortalecer este nivel de formación. Además, se muestran las características del programa “Ser pilo paga” y los avances que ha tenido a partir de su implementación. En la segunda parte se realiza un análisis del programa a la luz de ciertos criterios como cobertura, equidad e igualdad, y articulación discursiva, por medio de los cuales se identifican importantes debilidades de esta iniciativa. Finalmente, a modo de conclusión se establece el reducido alcance del programa y el mínimo aporte que hace a la búsqueda y consecución de mayor igualdad en el país y al logro de hacer de Colombia en el 2025 el país más educado de Latinoamérica.

Educación superior en Colombia

El mundo global, digitalizado y dinámico que se nos presenta en la actualidad requiere de más y mayores capacidades² entre los jóvenes, quienes son los principales oferentes de fuerza de trabajo. Una herramienta fundamental en la búsqueda de este objetivo es la educación, que a lo largo de los diferentes ciclos y más aún en la etapa de la educación superior (ES) forma al individuo, para que pueda desempeñarse en el ámbito laboral de su elección a la vez que mejora sus expectativas de vida.

Si se revisa el vigente Plan Nacional de Desarrollo (PND), Colombia 2014-2018, *Todos por un nuevo país*, expedido por el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2015), la educación es uno de los aspectos fundamentales para reducir la pobreza, atacar la iniquidad y propiciar movilidad social. Con miras a lograr este objetivo de cerrar brechas entre clases sociales y ofrecer servicios educativos de mayor acceso, calidad y pertinencia, una de las estrategias propuestas en el PND ha sido la financiación de la oferta y la demanda de la ES; dicha estrategia contempla el acceso a créditos por parte de las instituciones de educación superior a través del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), que serán emplea-

² Capacidades, en términos de Amartya Sen, como la posibilidad de llevar la vida que a juicio personal se considera valiosa. La capacidad de elegir aquello que se quiere ser y hacer a lo largo de su existencia (Sen, 2000).

dos para mejorar la infraestructura, capacitar a los docentes y desarrollar planes de fomento a la calidad con asesoría del Ministerio de Educación Nacional. En cuanto a la financiación de la demanda de ES la apuesta es por un sistema de créditos-becas que permitan facilitar el acceso principalmente a estudiantes de bajos recursos.

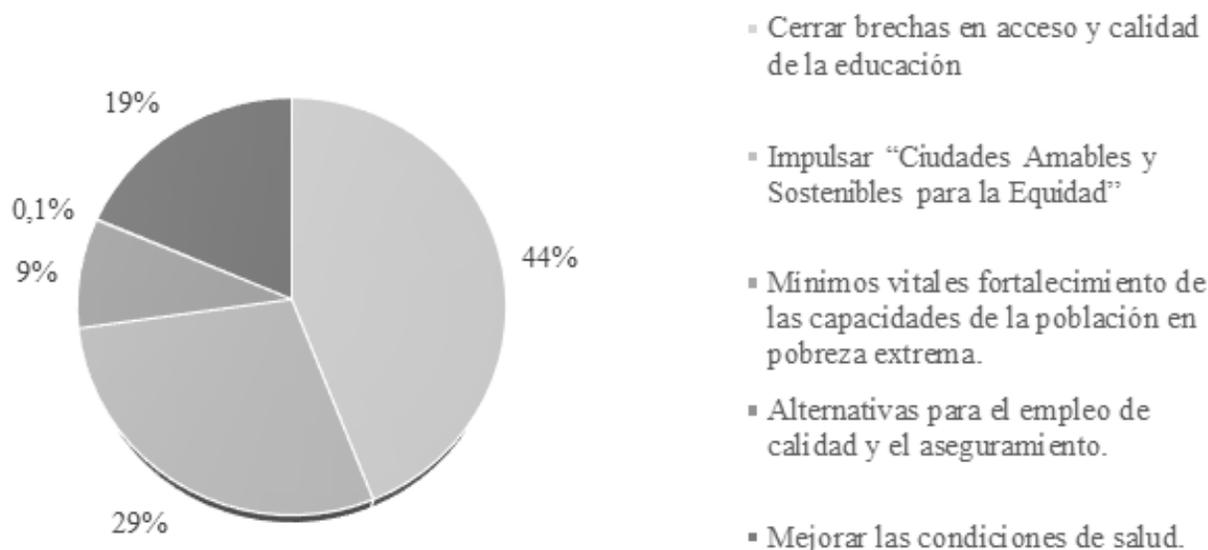
Dentro del PND se esbozan seis estrategias transversales sobre las cuales se efectúan los principales objetivos, programas y proyectos del gobierno; de la totalidad de los recursos estimados se proyecta destinar 44% para la movilidad social, 27% para la competitividad e infraestructura estratégica, 20% para la seguridad, justicia y democracia en el marco de la consolidación de la paz, 7% para transformar el campo, 1% para garantizar el buen gobierno y el 1% restante en crecimiento verde (DNP, 2015) (ver gráfico 1).



Fuente: elaboración propia a partir del DNP (2015).

Para la estrategia de movilidad social se estiman los mayores recursos del gobierno; de los objetivos planteados alrededor de esta estrategia, 44% de los recursos se proponen para cerrar las brechas en acceso y calidad de la educación, como se evidencia en el gráfico 2, lo que permite inferir que el gobierno desde el plan de desarrollo concibe a la educación como un pilar fundamental para la movilidad social.

Gráfico 2. Objetivos de la estrategia Movilidad Social, plan de inversiones públicas 2015-2018 (Millones de pesos de 2014)



Fuente: elaboración propia a partir del DNP (2015).

No obstante la importancia de la educación para el desarrollo individual y la movilidad social, hay países que presentan serios rezagos en este aspecto,³ siendo mayor el déficit en el acceso a la ES. Es precisamente en esta etapa que nos concentraremos a lo largo del presente documento; pues si bien en décadas más recientes la tasa de matrícula a la universidad presenta avances importantes,⁴ sigue siendo una demanda insatisfecha para un buen número de jóvenes. Tomando como referencia la ES en Colombia, país que cuenta con una población cercana a los 50 millones de habitantes, de los cuales 30% corresponde a población joven en edad de trabajar y que requieren formación profesional, los adelantos en esta materia han sido insuficientes en términos de calidad y cobertura (Banco Mundial, 2013).

La ley 30, de diciembre 28 de 1992, mediante la cual se establecen los criterios que regulan la ES en Colombia, en su artículo 6 menciona que uno de los objetivos de este ciclo escolar debe ser promover la unidad nacional y la descentralización para que "en todas las regiones del país se disponga de recursos humanos y tecnológicos que les permitan atender adecuadamente sus necesidades". Sin embargo, para el año 2010 la tasa bruta de matrícula estaba concentrada principalmente en la capital del país, Bogotá (73.7%), y los departamentos del Quindío (50.4%),

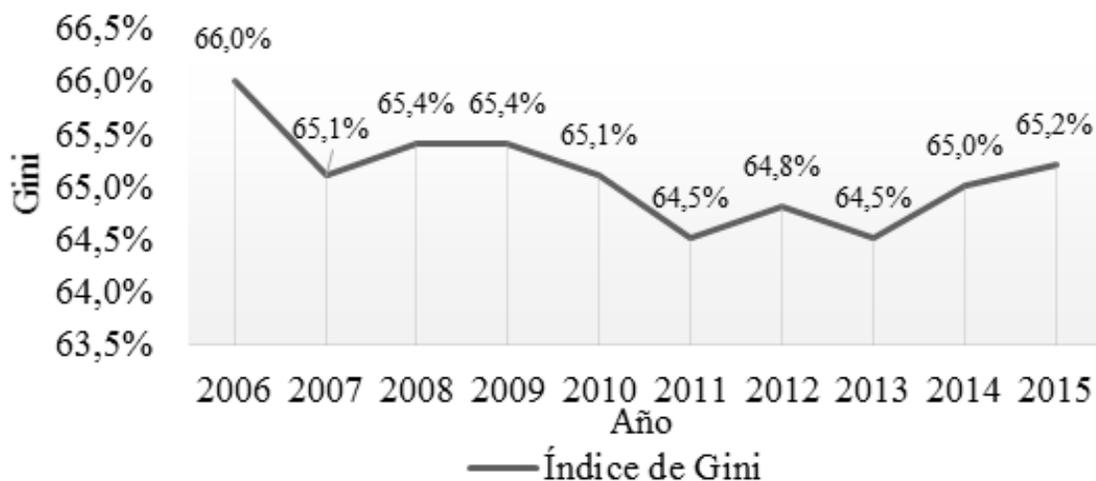
³ De acuerdo al informe mundial de la Unesco presentado en el año 2015, "En el mundo todavía hay 58 millones de niños sin escolarizar y otros 100 millones que no terminan la enseñanza primaria" (p. 1).

⁴ El porcentaje bruto de inscripción escolar en el nivel terciario en el ámbito mundial paso de 19% en 2000 a 32.9% en 2013 (Bases de datos Banco Mundial).

Santander (48%) y Antioquia (40.9%), mientras que en los departamentos apartados del centro del país como Vichada y Vaupés, que además se caracterizan por presentar altos índices de pobreza, la tasa de matrícula no superaba 10%, lo que permite evidenciar las desigualdades presentes en lo referente al ingreso a la ES (OCDE-Banco Mundial, 2012).

En un informe del Ministerio de Educación (2016), mediante el uso del coeficiente de Gini, que usualmente se usa para medir la desigualdad en la distribución del ingreso, pero que puede ser útil para calcular cualquier otro tipo de desigualdad, se identificó una tasa muy alta de desigualdad en la concentración de la matrícula a nivel pregrado en los departamentos del país (ver gráfico 3).⁵ Aunque del año 2006 al 2015 el índice se redujo en 0.8 porcentuales, de 2014 a 2015 se ha experimentado un retroceso; es decir, que el incremento en la tasa de matrícula sólo aumenta en un pequeño conjunto de departamentos, mientras que una gran mayoría experimenta bajas tasas de cobertura (Ministerio de Educación Nacional, 2016).

Gráfico 3. Índice de Gini de la distribución de la matrícula en pregrado Año 2006 a 2015



Fuente: MEN. Elaboración: Subdirección de Desarrollo Sectorial-MEN.

Además de la concentración regional, otra de las serias problemáticas de la ES en Colombia son las bajas tasas de cobertura; para el año 2013 sólo 45.2% de los jóvenes que terminaron la secundaria continuaron cursando algún tipo de estudio de grado superior en alguna de las entidades establecidas por la ley: Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Universi-

⁵ El índice de Gini mide la desigualdad en un rango de 0 a 1. Para este caso en particular: 0 indica que la matrícula de pregrado se distribuye equitativamente entre los departamentos, todos tienen la misma tasa de cobertura, y en la medida que el coeficiente tiende a uno (1) significa que toda la matrícula se concentra en un solo departamento o conjunto de departamentos (Ministerio de Educación Nacional, 2016: 2).

tarias o Escuelas Tecnológicas y Universidades; esta tendencia se ha mantenido en los últimos años como se puede apreciar en la tabla 1. Es decir, más de la mitad de los estudiantes que se gradúan de la secundaria no consiguen acceder a un mayor grado de profesionalización, lo cual tiene entre otras causas, la preparación insuficiente que reciben los jóvenes en la secundaria para acceder a la universidad, las altas tasas de deserción escolar y los elevados costos⁶ que implica ingresar a estas instituciones (Banco Mundial, 2013).

Tabla 1. Tasa de cobertura en educación superior Colombia

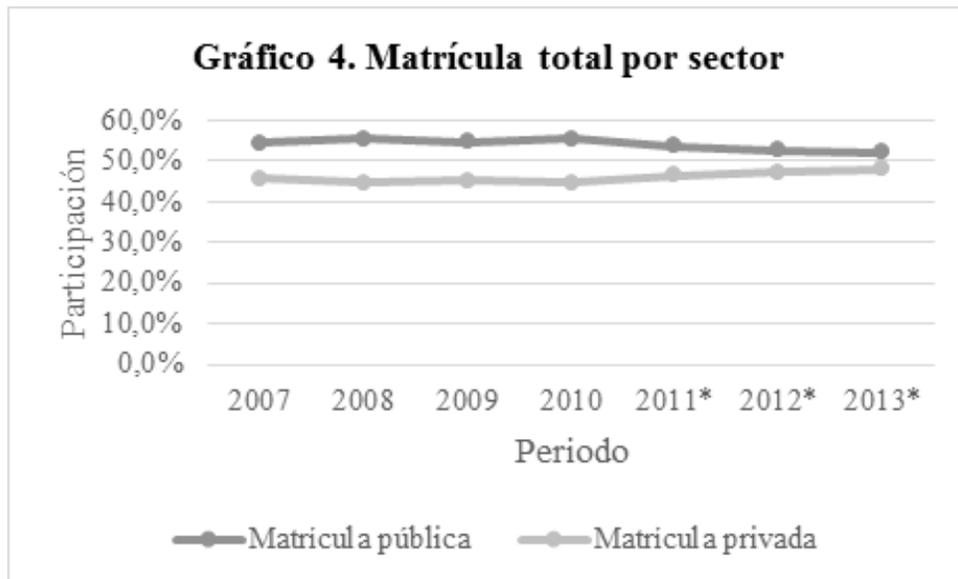
Año	2007	2008	2009	2010	2011*	2012*	2013*
Matrícula en pregrado	1 305 665	1 427 147	1 513 990	1 587 760	1 745 983	1 812 500	1 967 053
Población de 17 a 21 años	4 125,881	4 187 317	4 241 585	4 284 916	4 319 415	4 342 603	4 354 649
Tasa de cobertura	31.6%	34.1%	35.7%	37.1%	40.4%	41.7%	45.2%

Fuente: MEN - SNIES, DANE - *Cifras SENA ajustadas a diciembre de 2015.

Como se mencionó anteriormente, una de las causas principales que impide el ingreso a las instituciones de educación superior está relacionada con los altos costos, esto debido a que las universidades públicas del país sólo cubren cerca de 50% del total de la matrícula, quedando en manos de instituciones privadas la otra mitad (véase gráfico 4); pero en un país como Colombia que por años ha sido clasificado como uno de los más desiguales de América Latina⁷ y donde alrededor de 29% de la población vive en la pobreza y otro 8% en la indigencia (CEPAL, 2014), el acceso a la universidad se ha convertido en un privilegio del que pocos jóvenes gozan.

⁶ En universidades privadas de Colombia, en carreras como medicina, el costo promedio por semestre asciende a \$11 400 414 (pesos colombianos) equivalentes a 20.12 salarios mínimos (Observatorio de la Universidad Colombiana, 2012).

⁷ En 2013, después de Honduras, Colombia fue clasificado como el segundo país más desigual de la región con un índice de Gini de 53.5 (Bases de datos Banco Mundial).



Fuente: elaboración propia a partir de datos del MEN-SNIES (2016). *Cifras SENA ajustadas a diciembre de 2015.

Adicional a la falta de acceso a la ES para la población más pobre del país, también se ha demostrado que en los jóvenes pertenecientes a familias con bajos ingresos, las tasas de deserción son mucho mayores que en los estudiantes con familias cuyos ingresos superan los siete salarios mínimos; mientras que en los primeros las tasas de deserción son cercanas a 50%, para los jóvenes de mayores recursos económicos son de 41,08% (Ministerio de Educación Nacional, 2016). Aunado a los ingresos familiares, otras condiciones del contexto socioeconómico del estudiante, como el hecho de que el joven trabaje y estudie, el nivel educativo de los padres y el bajo desempeño en las pruebas Saber 11, son factores que inciden en el abandono de las instituciones de educación superior.

Teniendo presentes las grandes dificultades de tipo económico de los estudiantes, mediante la ley 30 de 1992, Artículo 111, se estableció que a través del Icetex, el Estado otorgaría créditos a jóvenes de escasos recursos para financiar sus estudios; créditos que podrían ser saldados a lo largo de la carrera o al término de la misma. Dicho sistema de financiamiento, si bien sirve como impulso para que más jóvenes puedan acceder a la ES, no goza de total aceptación entre los beneficiarios, esto como consecuencia de los altos intereses que se van generando a lo largo del periodo de financiamiento y que dan como resultado profesionales recién egresados con montos elevados de endeudamiento con esta institución y sin vinculación laboral que les permita obtener ingresos para amortiguar el crédito.

Ante este desalentador panorama en el ámbito de la ES, en el año 2014 el gobierno colombiano lanza el programa “Ser pilo paga” como política pública para la educación superior, que se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, en el cual se plantea como objetivo

que para 2025 Colombia sea el país más educado de América Latina, concibiendo la educación como principal medio para cerrar las brechas de desigualdad y pobreza, dando como resultado más amplio una verdadera transformación social.

Características del programa

El programa “Ser pilo paga” consiste en otorgar créditos condonables a jóvenes de bajos recursos, quienes hayan obtenido los mejores resultados en las pruebas de Estado que se presentan en el último año de secundaria, conocidas como Saber 11. De esta manera, estudiantes de estratos socioeconómicos de nivel 1 y 2⁸ tendrían la posibilidad de acceder a una de las 39 universidades del país acreditadas como instituciones de alta calidad, de las cuales 25 son del sector privado y tan sólo 14 corresponden al sector público; pero, ¿cuáles son los beneficios para los “pilos”?

El estudiante beneficiario del programa adquiere un crédito condonable, otorgado por el Icetex, quien es la entidad encargada de canalizar los recursos provenientes del presupuesto nacional hacia las universidades acreditadas que reciben a los alumnos favorecidos. El crédito podrá ser utilizado para iniciar estudios superiores a nivel técnico, tecnológico o universitario y cubre únicamente los periodos establecidos por el programa académico. Si el estudiante decide cambiar de universidad o de programa académico, lo cual está permitido únicamente dentro de los dos primeros semestres, los periodos adicionales serán financiados con recursos propios del estudiante. Para que la condonación del crédito se haga efectiva, el estudiante deberá presentar una certificación de la institución de educación superior donde cursó sus estudios dirigida a la junta administrativa del Icetex, en la cual se aclaren los datos básicos del beneficiario, así como el número y la fecha del acta de grado (Ministerio de Educación Nacional, 2016).

Además del dinero que se desembolsa directamente a las instituciones de educación superior, los estudiantes reciben un apoyo de sostenimiento que varía dependiendo de las necesidades particulares del beneficiario. I) 1 salario mínimo legal vigente (SMMLV)⁹ por semestre para estudiantes que no requieran desplazarse del lugar de residencia de su núcleo familiar para cursar sus estudios; II) 1.5 SMMLV por semestre para estudiantes que no requieran desplazarse del lugar de residencia de su núcleo familiar para cursar sus estudios y estén ubicados en áreas metropolitanas; III) 4 SMMLV por semestre para estudiantes que requieran desplazarse del lugar de residencia de su núcleo familiar a la ciudad donde cursarán sus estudios y que no correspondan a áreas metropolitanas (Reglamento Operativo Ser Pilo Paga 2, 2016). Dadas las características del programa es posible ver cómo éste parte desde la financiación de la demanda, teniendo

⁸ En Colombia los estratos socioeconómicos van desde el nivel 1 hasta nivel 6. Los estratos 1 (bajo-bajo) y 2 (bajo) corresponde a los usuarios con menos recursos, por lo que generalmente reciben beneficios de subsidios en los servicios públicos (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2016).

⁹ En 2015 el SMMLV en Colombia ascendía a los 644 350 pesos colombianos (215 usd).

como criterio principal las condiciones socioeconómicas y las competencias individuales (Urrabla y Uribe, 2015).

Avances del programa

En 2015 se puso en marcha el programa que contó con un presupuesto de 155 000 millones de pesos COP, para beneficiar a diez mil estudiantes. Al término del año, según cifras del Ministerio de Educación, fueron en total diez mil ochenta jóvenes quienes se beneficiaron de esta iniciativa, superando las expectativas iniciales. Una de las novedades que ha surgido producto del programa es la excesiva concentración de la matrícula en las universidades privadas. En la medida que los estudiantes tienen la posibilidad de elegir la institución donde desean realizar sus estudios, 85% se decidió por instituciones privadas, por lo que la mayor parte del presupuesto destinado al programa se terminó distribuyendo entre éstas, disminuyendo la matrícula en las universidades públicas en 0.5% con respecto al año 2014.

Otro aspecto que vale la pena resaltar es que si bien uno de los objetivos del programa y de la ley 30 de 1992 que sigue vigente es disminuir la excesiva centralización de la educación, este objetivo no se está consiguiendo en la medida en que las universidades acreditadas no están en todos los departamentos; así Bogotá fue la zona donde hubo más beneficiarios del programa con 18.7%, seguido de Antioquia 13.67%, Cundinamarca, 7.4% y Santander con 7.35%, continuando con la tendencia mantenida hasta 2014 (Ministerio de Educación, 2015). Para el 2016, segunda versión del programa, el número de créditos aumentó a once mil con un presupuesto cercano a 374 000 millones de pesos COP, para atender las dos generaciones de beneficiarios. De esta forma, aunque son innegables los esfuerzos que se han realizado durante este gobierno para dar solución al déficit de cobertura en educación superior en Colombia, tampoco es un programa revolucionario como se ha expuesto en múltiples ocasiones, por lo que es importante exponer las limitaciones del mismo como estrategia para hacer de Colombia el país más educado de la región a 2025.

Límites del programa “Ser pilo paga”

Son varios los políticos, académicos, periodistas y gente del común que juzgan y cuestionan la viabilidad del programa “Ser pilo paga” implementado por el gobierno del presidente Juan Manuel Santos en su segundo periodo presidencial; con el fin de consignar algunas de estas críticas y reflexionar sobre ellas, en el marco del presente trabajo se establecieron los siguientes criterios:

Enfoque de derechos:

Si se toma como marco regulatorio general a la Constitución Política de Colombia (2015), el Artículo 67 señala puntualmente: “la educación es un derecho de la persona y un servicio público

que tiene una función social... el Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación”; luego, en el Artículo 69 establece que: “el Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”. Dentro de este orden de ideas, el programa “Ser pilo paga”, al tener limitados cupos, no garantiza la ES como derecho y delega a la sociedad y la familia la responsabilidad de los exentos del programa; adicionalmente, se contradice al no impulsar los mecanismo financieros que incorporen a todas la personas que desean ingresar a la ES; si bien en la ley 30 de 1992 se concibe como función del Icetex el ofrecimiento de créditos y becas a personas de bajos recursos económicos, existe una serie de condiciones para la asignación de los mismos,¹⁰ razón por la cual es conveniente resaltar que con la implementación del programa no se garantiza el acceso a toda la población estudiantil.

Aunque como lo describen Urrabla y Uribe (2015), el Estado no es garante del acceso a la ES según la sentencia T-321 de 2007, no se pueden desconocer las consignas constitucionales y la ratificación de acuerdos internacionales firmada por el país, donde se concibe la educación como derecho fundamental y la instauración paulatina de la ES gratuita.¹¹ Sin lugar a dudas, a nivel normativo existen contradicciones aprovechadas por el Estado para desconocer el rol principal que debe desempeñar en el plano de la ES, dando la imagen que “Ser pilo paga” es un acto voluntario del Estado, bajo la concepción de que éste sólo es garante de la educación básica, secundaria y media.

Cobertura:

El programa “Ser pilo paga” hasta el momento ha tenido dos versiones; 10 080 estudiantes ingresaron a las instituciones de educación superior en el periodo 2015-1, según el Ministerio de Educación Nacional, aunque el número de estudiantes que presentaron las pruebas de Estado Saber 11 2014-2, según cálculos del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) (2015), ascendía a 548 677 estudiantes, lo que permite deducir que sólo se garantizó a 1.8% de los estudiantes el acceso a la ES.

Por otra parte, en la segunda versión del programa el Ministerio de Educación Superior afirma que los beneficiarios fueron 12 505 estudiantes, quienes ingresaron a cursar sus respectivos estudios en el periodo 2016-1; los datos del ICFES (2015) para la prueba Saber 11 2015-2 registran a 546 655 estudiantes que presentaron el examen, es decir, que se garantizó a 2.3% de los estudiantes el acceso a la ES.

¹⁰ Según la ley 30 de 1992 Art. 114 los parámetros a tener en cuenta en la asignación de créditos y becas son: nivel académico de excelencia, bajos recursos económicos del aspirante, equilibrio regional teniendo en cuenta el número total de estudiantes y repartición conveniente por áreas de estudio.

¹¹ Urrabla y Uribe (2015) toman como referente el Protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales “protocolo de San Salvador” y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Los datos revelan por sí solos que el programa presenta déficit en cuanto a la cobertura, obstaculizando la posibilidad de que la ES sea un derecho independientemente del nivel socioeconómico del estudiante; la situación se puede volver más compleja si se tiene en cuenta el número de estudiantes que no se vincularon a ninguna institución al término de su secundaria y que aún aguardan o desisten de la posibilidad de seguir estudiando, esto pone en aprietos la meta de ser para el año 2025 el país más educado de América Latina impulsada por el gobierno nacional.

Equidad e igualdad

Los beneficiarios de “Ser pilo paga” pueden escoger donde emprender sus estudios, siempre que sea en las universidades que cuentan con acreditación de alta calidad; revisando la información oficial emitida por la sala de prensa del Ministerio de Educación Nacional, en el primer programa nueve de las diez universidades que más recibieron “pilos” eran instituciones privadas, para la segunda versión del programa este ranking lo dominan completamente dichas universidades.

Ante esta constante, el Observatorio de la Universidad Colombiana (2016) afirma que 98.4% de los recursos contemplados en las dos versiones del programa han parado en las universidades privadas, a las cuales el Estado paga el valor presente de la matrícula fijado por cada institución; en el informe del observatorio se plantea que el valor promedio de matrícula por semestre de un estudiante en la Universidad de los Andes (la cual ha recibido 1 261 “pilos” en total) asciende a 13 493 075 pesos COP, mientras que en la Universidad Nacional de Colombia dicho valor es de 378 762 pesos COP¹² por estudiante (institución que sólo ha recibido 837 estudiantes).¹³

Si se contempla la totalidad de los recursos de un solo semestre de los 1 261 “pilos” que han ingresado a la Universidad de los Andes, con dichos recursos se podrían pagar la matrícula de un semestre para 44 922 estudiantes de la Universidad Nacional; lógicamente ésta es una consideración simplificada de la realidad, ya que esta última institución pública no tiene las condiciones de infraestructura, así como recursos humanos ni administrativos para acoger tantos estudiantes, no obstante el ejemplo sirve para plantear la iniquidad que existe en cuanto a la asignación de recursos que se destinan a instituciones oficiales y privadas en el marco del programa. El Estado debe promover la ES de carácter público a través de inversiones que garanticen mejoras relacionadas con la calidad y la cobertura de estas instituciones.

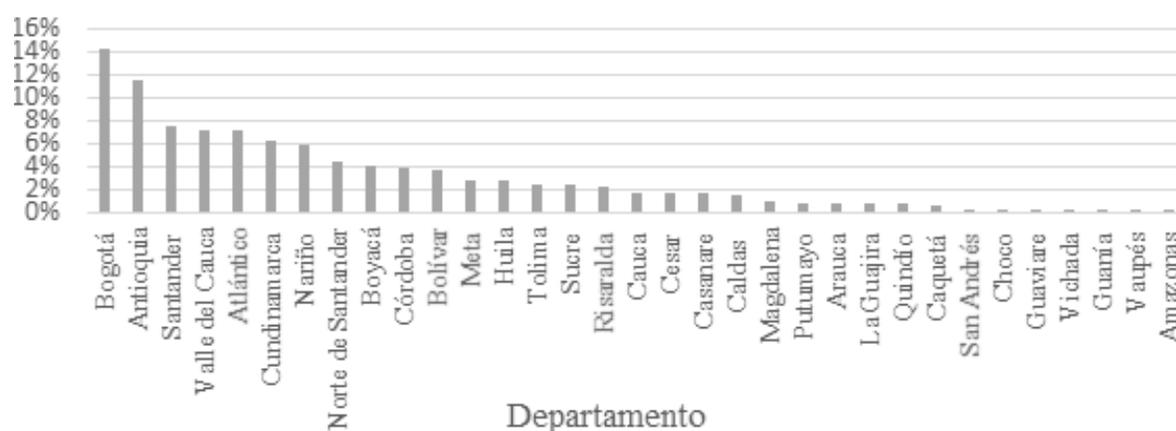
Por otro lado, existe disparidad entre el número de becarios por departamento; como se

¹² Es importante resaltar que éste es el valor promedio de matrícula en la Universidad Nacional de Colombia para los estudiantes que no acceden a ningún programa como el de “Ser pilo paga”, en dicho programa el Estado toma un costo real estimado en 9 199 636 pesos COP por estudiante (3 127.88 USD aproximadamente) (Observatorio de la Universidad Colombiana, 2016).

¹³ En dólares la matrícula promedio por estudiante en la Universidad de los Andes corresponde a 4 587.65 USD aproximadamente. En dólares la matrícula promedio por estudiante en la Universidad Nacional de Colombia corresponde a 128.78 USD aproximadamente.

observa en el gráfico 5, el mayor número de "pilos" son originarios de Bogotá con 14.4% y Antioquia con 11.56%, seguidos de Santander, Valle del Cauca, Atlántico y Cundinamarca, que contemplan un rango entre 6.24% y 7.45%. El resto de departamentos colombianos está por debajo de 6%. La desigualdad evidenciada entre los departamentos merece atención, ya que si se tiene en cuenta la información del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2016), en los tres departamentos con mayor incidencia de la pobreza en Colombia: Chocó, la Guajira y Cauca,¹⁴ el porcentaje de "pilos" es mínimo: 0.16%, 0.76% y 1.74% respectivamente, asimismo los seis departamentos con más "pilos" son precisamente aquellos que cuentan con áreas metropolitanas y corresponde a los diez departamentos con menos incidencia de la pobreza monetaria.

Gráfico 5. Porcentaje de becarios del programa "ser pilo paga 2" por departamento



Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Educación Superior (s/f).

Teniendo en cuenta los anteriores datos, con el programa "Ser pilo paga" se promueven las brechas regionales, no se fomenta la movilidad social y se fortalecen los círculos de pobreza, esto último si se concibe a la educación como un factor indispensable de desarrollo siguiendo la concepción de Sen (2000), quien además plantea las *oportunidades sociales* como una de las libertades instrumentales fundamentales en la esfera privada y pública de los individuos, sumado a la concepción de Larrañaga (1997), al mencionar que la educación y el ingreso por trabajo están relacionados directamente y se convierten en un mecanismo para abolir la pobreza.

¹⁴ Departamentos que tienen una incidencia de la pobreza en más de 50% según el DANE (2016).

Proceso:

Otro de los puntos cuestionados del programa “Ser pilo paga” hace referencia al instrumento utilizado para la selección de este grupo de beneficiarios; aquellos estudiantes que hayan obtenido los mejores puntajes en las pruebas de Estado Saber 11 y que pertenezcan a los estratos 1 y 2 son los candidatos. Como lo establece el ICFES (2015), el examen se compone de 235 preguntas cerradas de selección múltiple con única respuesta y ocho preguntas abiertas donde se puede obtener el crédito total, crédito parcial o sin crédito según la capacidad para responder a la pregunta; en estas preguntas no se evalúan condiciones de forma, los temas a evaluar son: matemáticas, lectura crítica, sociales y ciudadanas, ciencias naturales, inglés, competencias ciudadanas y razonamiento cuantitativo.

Como lo indican Asmar y Gómez (2016), las pruebas Saber 11 no pueden ser mecanismos fiables que garanticen la capacidad académica de un estudiante para optar a la ES, debido a que los exámenes presentan restricciones estructurales y metodológicas. Si se analiza la prueba se hace énfasis en competencias interpretativas y argumentativas mediante la comprensión de lectura; sin embargo, éstas se encuentran prácticamente condicionadas al establecerse opciones de respuesta, esto genera poco espacio para el aspecto propositivo e incluso la creatividad, asimismo, no acoge todas las herramientas que se supone debe manejar alguien interesado en iniciar la ES, sólo por mencionar un ejemplo, la redacción de textos.

Articulación discursiva:

Teniendo en cuenta que el programa emprendido por el gobierno se titula “Ser pilo paga”, se puede inferir que los estudiantes que no son beneficiarios debido a sus puntajes medios y bajos en las pruebas de Estado Saber 11, no son “muy pilos” o simplemente no son “pilos”; como sinónimos de esta palabra coloquial están los adjetivos de inteligente y listo; es decir, se estarían subestimando las cualidades y habilidades de este grupo de estudiantes, evidenciándose exclusión discursiva, tomando como referencia el siguiente concepto:

Se puede especificar la exclusión discursiva como la clasificación, adscripción y devaluación de ciertas características grupales... –a imitación de la famosa definición de Max Weber– se podría seguir definiendo: exclusión discursiva es también la posibilidad de ser considerado como no relevante para la participación en un contexto social específico (Herzog, 2011: 619).

Lo que se hace en el programa no es más que vincular a los estudiantes con puntajes más altos, excluyendo de forma indirecta aquellos que no cumplan con el requisito estipulado y quizás impidiendo definitivamente el acceso a la ES, es decir, la participación en dicho contexto social, como lo señala la anterior definición.

Asimismo, desde el ámbito discursivo la frase “Ser pilo paga” en Colombia puede adquirir la connotación de que “ser pilo tiene sus ventajas”, en este caso la ventaja de acceder a la ES; es decir, que el no pertenecer al grupo de los “pilos” se puede considerar como un castigo que obstaculiza la participación del individuo en el programa e incluso la posibilidad de cursar una carrera profesional.

Consideraciones finales

A partir de lo mencionado anteriormente, es posible identificar enormes debilidades del programa “Ser pilo paga” como estrategia para superar el déficit de cobertura de la ES en Colombia. Además de paz y equidad, el gobierno nacional incluye la educación como el tercer pilar de desarrollo; para finales de 2018 se busca alcanzar una sociedad más justa, equitativa y con igualdad de oportunidades, estableciendo a la educación como medio principal para lograr dicho objetivo. Sin embargo, con programas como el analizado en este documento difícilmente se conseguirá este tipo de sociedad, dado los mínimos alcances en términos de calidad y cobertura del mismo; de igual manera, de ningún modo se cerrarán las brechas de desigualdad y se logrará mayor descentralización de la educación, si como se ha visto en los dos años que lleva de operación el programa, la matrícula se sigue concentrado en las instituciones de educación superior ubicadas en el centro del país, dejando sin alternativas a los jóvenes de regiones más apartadas.

Dicha concentración surge debido a que las instituciones de educación superior con acreditación de alta calidad, únicos lugares donde los beneficiarios pueden realizar sus estudios, se concentran principalmente en la capital del país y otros departamentos cercanos a ella. De las 39 instituciones acreditadas que representan sólo 13.6% del total de instituciones de educación superior del país, 16 están en Bogotá y seis en Medellín, mientras que en otros departamentos como Choco, Meta y Nariño no existe ninguna, lo que obliga necesariamente a los jóvenes a trasladarse lejos de su lugar de origen, ocasionando además de mayores gastos económicos, el desprendimiento del núcleo familiar y difíciles procesos de adaptación a las grandes ciudades que tienen otras dinámicas.

Establecer como requisito forzoso la acreditación de alta calidad disminuye las posibilidades que tienen los jóvenes para realizar sus estudios en sus lugares de origen e impide que los niveles de cobertura sean mayores. 86.4% de las instituciones que no cuentan con la acreditación no necesariamente poseen bajos niveles de calidad en sus programas o deficiencia en su planta física o de capital humano para prestar el servicio. Más bien han sido las demoras por parte del Ministerio de Educación en el proceso de acreditación y la complejidad del mismo lo que ha impedido que haya más instituciones que puedan formar parte del programa. Cabe decir que en muchas de estas universidades e institutos que no han alcanzado la acreditación, los costos semestrales por estudiante son considerablemente más bajos, con lo cual se

podría aumentar el número de beneficiarios a la vez que se favorecería la descentralización de la educación.

De la misma forma, el gobierno debe apuntar al mejoramiento de la ES pública, tanto en cuestiones de cobertura como en calidad, a través de un proceso robusto de inversión que sea eficiente y transparente, ya que son estas instituciones las que ofrecen programas académicos de bajo costo por matrícula. Por otro lado, de seguir vigente el programa “Ser pilo paga” se debería reestructurar el proceso de la selección de los candidatos, esto ya que la prueba Saber 11 no mide las capacidades de un estudiante, es más, se requiere una reconfiguración de los instrumentos que pretenden encasillar y establecer un número al conjunto de cualidades mentales y aptitudes que tienen los individuos.

Programas como “Ser pilo paga” deben construirse a partir de un lenguaje inclusivo; en primera instancia se requiere reconfigurar la categoría de “pilo”, teniendo en cuenta que una persona puede desarrollar uno o varios tipos de inteligencia y que pruebas escritas no son evidencia integral del grado de conocimientos y talentos de una persona. Adicionalmente, los términos en los que se formule determinado programa social deben estar desprovistos de exclusión discursiva que evite u obstaculice la participación de los sujetos en campos específicos.

A pesar de que en el plan de desarrollo vigente se concibe a la educación como un aspecto fundamental para la movilidad social, éste carece de articulación, ya que si se observa nuevamente el gráfico 2, para el objetivo de alternativa de empleo y aseguramiento los recursos destinados son mínimos; es decir, que no sólo existe el problema del acceso a la educación superior sino que también se requiere atención al aspecto laboral, para que una vez concluidos los estudios superiores los jóvenes puedan obtener empleos que les permitan mejorar la calidad de vida de ellos y sus familias, de forma tal que sea posible romper con los círculos de pobreza.

Podemos condensar en lo dicho hasta aquí que Colombia requiere un Estado que conciba la educación como un proceso que continúa más allá de la aprobación de la secundaria, y garantice la oportunidad de acceder a ES de calidad. Al ser la educación un derecho fundamental, esto se debe articular en una política de Estado y no en programas que sólo se ejecuten en los gobiernos de turno, aún más cuando la educación es un factor primordial en esta nueva etapa de posconflicto que trae grandes retos y desafíos para la consolidación de un país con paz y prosperidad.

En síntesis, una de las metas más ambiciosas que se ha trazado el actual gobierno 2014-2018 es hacer de Colombia la nación más educada de Latinoamérica en 2025, para lo cual se han implementado programas como “Ser pilo paga” que, como ya hemos expuesto, después de dos años de haber iniciado no supera el 2.5% de cobertura, generando serias dudas acerca de la viabilidad del programa como herramienta que contribuya a alcanzar este objetivo. Igualmente el ser más educado de la región incluye no sólo la ES, también se debe fortalecer la educación primaria y secundaria, niveles donde de acuerdo a las pruebas Pisa 2012, Colombia ocupa los

últimos lugares dentro del grupo de 65 países participantes. De igual modo debe haber mayor financiamiento y facilidad para iniciar carreras de posgrado; en 2013, de los 70 719 estudiantes que se graduaron a nivel posgrado, 84.8% lo hicieron de especialización, 14.8% de maestría y tan solo 0.5% de doctorado (Ministerio de Educación, 2015), bajas cifras que tienen entre otras consecuencias los altos costos de los posgrados en el país.

Bibliografía

- AsiHablamos (2007). *AsiHablamos.com*. Fecha de consulta: 02/09/2016, de: <http://www.asihablamos.com/word/palabra/Pilo.php>
- Asmar, A. M. y C. V. Gómez (2016). "Los alcances del 'Ser pilo paga' son excesivamente limitados". En: *El Espectador*. Obtenido de: <http://www.elespectador.com/noticias/educacion/los-alcances-del-ser-pilo-paga-son-excesivamente-limita-articulo-600089>
- Banco Mundial (2013). *El objetivo para Colombia: Más educación superior, más oportunidades para los jóvenes*. Fecha de consulta: 30/08/2016, de: <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2013/01/24/colombia-more-success-in-higher-education-more-opportunities-for-youth>
- CEPAL (2014). *CEPALSTAT Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas*. Fecha de consulta: 31/08/2016, de: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Social.html?pais=COL&idioma=spanish
- Congreso de la República (1992). *Ley 30 de Diciembre 28 de 1992 por el cual se organiza el servicio público de la Educación Superior*. Obtenido de: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85860_archivo_pdf.pdf
- Constitución Política de Colombia (1991). *Constitución política de Colombia Actualizada con los Actos Legislativos a 2015*. Corte Constitucional y Consejo Superior de la Judicatura. Obtenido de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>
- DANE (2016). *Incidencia de la Pobreza Monetaria 23 Departamentos y Bogotá D.C. 2002-2015*. Recuperado el 8 de septiembre de 2016, de: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad>
- (2016). *DANE*. Fecha de consulta: 02/09/2016, de: http://www.dane.gov.co/files/geoestadistica/Preguntas_frecuentes_estratificacion.pdf
- DNP (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país*. Tomos 1 y 2. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. Recuperado el 26 de agosto de 2016, de: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Que-es-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>

- Herzog, B. (2011). "Exclusión discursiva. Hacia un nuevo concepto de la exclusión social". En: *Revista Internacional de Sociología RIS*, 69(3), 607-626. doi:10.3989/ris.2009.12.21
- ICFES (2015). *Resultados agregados de los establecimientos educativos en las pruebas Saber 11, 2015-2*. Recuperado el 1 de septiembre de 2016.
- (2015). *Lineamientos generales para la presentación del examen de Estado Saber 11*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional. doi:978-958-11-0653-0
- (2015). *Resultados agregados de los establecimientos educativos en las pruebas Saber 11, 2014-2*. Recuperado el 1 de septiembre de 2016, de: <http://www.icfes.gov.co/instituciones-educativas/saber-11/resultados-agregados-saber-11/resultados-agregados-2014-2-a>
- Larrañaga, O. (1997). *Educación y superación de la pobreza en América Latina*. Quito: Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo.
- Ministerio de Educación Superior (s/f). *Ser pilo paga en cifras*. Obtenido de: http://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-356123_archivo_pdf
- Ministerio de Educación (2015). *Boletín de Educación Superior*. Obtenido de: http://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-350451_recurso_12.pdf /Fecha de consulta: 17/09/2016.
- (2015). *Centro Virtual de Noticias de Educación*. Fecha de consulta: 02/09/2016, de: <http://www.mineduccion.gov.co/cvn/1665/w3-article-352738.html>
- Ministerio de Educación Nacional (2016). *Factores Determinantes de la Deserción*. Bogotá: Mineducación.
- (2016). *Reglamento operativo Ser pilo paga 2*. Bogotá: Mineducación.
- (2016). *Tasas de cobertura y concentración de la Educación Superior en Colombia*. Bogotá: Mineducación.
- Observatorio de la Universidad Colombiana (2012). Fecha de consulta: 31/08/2016, de: http://universidad.edu.co/index.php?option=com_content&id=3096%3Amatricula-promedio-de-carreras-tradicionales-en-las-universidades-privadas-mas-costosas&Itemid=198
- (2016). *98.4% de recursos de Ser Pilo Paga se ha ido a las universidades privadas*. Recuperado el 27 de agosto de 2016, de: http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=7005:984-de-recursos-de-ser-pilo-paga-se-han-ido-a-las-universidades-privadas&catid=16:noticias&Itemid=198
- OCDE-Banco Mundial (2012). *La Educación Superior 2012*. OCDE.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. México: Planeta.
- (2000). "Los fines y medios del desarrollo". En: Sen, A. (ed.). *Desarrollo y libertad*. México: Planeta.
- Unesco (2015). *La educación para todos 2000-2015*. París: Unesco.
- Urrabla, M. y P. Uribe (2015). *Ser pilo ¿paga o cuesta?: un análisis del programa de gobierno, a la luz del núcleo esencial del derecho fundamental a la educación superior*. Medellín: Universidad Eafit.