

El programa Ser Pilo Paga: una evaluación a la política pública de acceso a la educación superior
en Colombia a partir del Ciclo de Jones, 2014-2018

Melissa Dayana Molina Cañizarez e Ingrid Karolay Romero Quintero

Trabajo de Grado para optar el título de Economista

Director

Jorge Luis Navarro España

Magister en Gestión y Políticas Públicas

Universidad Industrial de Santander

Facultad de Ciencias Humanas

Escuela de Economía

Bucaramanga

2022

Dedicatoria

Este trabajo es dedicado a mis superhéroes de la vida real: mis padres. Todo su sacrificio y dedicación ha sido el mejor regalo, me enseñaron a luchar contra las adversidades y a afrontarlas con la mejor actitud, nunca será suficiente mi agradecimiento para ustedes. A mis hermanos, sobrinos y demás familiares, pronto seré la primera profesional de la familia, me aseguraré de no ser la única.

Finalmente, pero no menos importante, dedico este trabajo a la niña que nunca dejó de soñar, lo estas logrando...

Melissa Molina

Dedico este triunfo primeramente a Dios, porque sin su bendición y su dirección, este logro no sería posible. Todo el esfuerzo de esta parte tan importante de mi proyecto de vida lo dedico a mi madre Nubia Quintero, se que se merece lo mejor por ser esa mujer que me inculco los mejores valores para hacer las cosas de la manera correcta, me enseñó a nunca rendirme y a creer que siempre podía ser mejor y dar más de mí. A mi padre, a mis hermanos y a mi sobrino por su apoyo y amor incondicional, por creer en mí y sentirse orgullosos de mis logros. Al amor de mi vida, por impulsarme a ser mejor y creer en mis capacidades, sobre todo por llenarme de amor y de mil sueños por cumplir.

Me dedico este logro por confiar en que soy capaz de cumplir lo que me propongo con la ayuda de Dios y con esfuerzo y dedicación.

Karolay Romero

Agradecimientos

Infinitas gracias a mis padres, los admiro tanto que podría escribir un libro con todas las razones que tengo para agradecerles, son mi orgullo y nada me hace más feliz que tenerlos en mi vida.

Gracias a mi hermano, mejor amigo y compañero de vida, tu apoyo incondicional me ha ayudado a lograr mis metas, gracias por siempre estar a mi lado.

Agradezco a los tesoros de mi vida: mis sobrinos, por el amor más puro que puedo recibir. A mis hermanos mayores, a mis tíos y a mis amigos, por su compañía y cariño. A mis abuelos, aunque ya no están, les doy muchas gracias por inculcar buenos valores en mi familia y por enseñarnos a andar por el mejor camino siempre.

Gracias a todos los profesores del colegio José Eusebio Caro en Ocaña, me formaron, me enseñaron y me inculcaron el amor por el estudio, sin ustedes, nada de esto habría sido posible. A la Universidad Industrial de Santander, a todos los profesores que aquí conocí, gracias por todos los conocimientos compartidos y por su bonita actitud. A todos mis compañeros, amigos de la universidad y al personal de comedores que por tanto tiempo nos alimentó.

Infinitas gracias al programa Ser Pilo Paga, la oportunidad que cambió mi vida. Y, para terminar, me gustaría agradecerme a mí, por luchar, por soñar, por creer, por el sacrificio y la dedicación.

Melissa Molina

En primer lugar, doy a gracias a Dios, porque por su amor y misericordia pude vivir esta maravillosa experiencia, su bendición que me permitió ganarme la beca de Ser Pilo Paga y así

lograr estudiar en una de las mejores universidades de Colombia. Todo se lo debo a Él.

A la Universidad Industrial de Santander doy gracias por aceptarme y por ser mi hogar por alrededor de 5 años, lugar donde hice grandes amistades y conocí personas geniales que hicieron que este camino fuera más fácil, lugar donde velaban por mi bienestar y donde me forme como toda una profesional.

Doy infinitas gracias a mi madre, Nubia Quintero, por esta siempre para mí cuando mas lo necesitaba, por ser mi mayor impulso y brindarme su amor incondicional. Gracias a mi padre, Wilson Romero, por darme su apoyo cada que tuvo la oportunidad. Gracias a mi hermana, Sindy Rojas, que siempre estuvo muy pendiente de mí, asegurándose en aportar su granito de arena en mi formación y por quererme tanto. A mi hermano y mi sobrino por brindarme su amor sincero.

Gracias al gran amor de mi vida, Abner Carrillo, por motivarme a creer siempre en todo lo que era capaz de lograr, por permitir construir a tu lado un mundo lleno de mucho amor y con muchas metas por delante.

Agradezco a mi amiga y compañera de estudios Melissa Molina, fue muy bueno conocerte y compartir tanto, desde estudiar y pasear en Bucaramanga hasta llegar a viajar a México de intercambio, fuiste un gran apoyo en todo este proceso.

Gracias a Dios por todo.

Karolay Romero

Tabla de Contenido

	pág.
INTRODUCCIÓN	13
1. Objetivos.....	16
1.1 Objetivo General.....	16
1.2 Objetivos Específicos	16
2. Antecedentes.....	17
3. Metodología.....	22
3.1 Método del Estudio de Caso	23
3.1.1 Estudio de Caso Explicativo.....	24
3.1.2 Estudio de Caso Descriptivo.....	24
3.2 Diseño del Estudio de Caso	25
4. Justificación	26
5. Marco de Referencia.....	28
5.1 Marco Teórico	28
5.2 Marco Contextual	33
5.3 Marco Conceptual.....	35
6. Capítulo 1. Las Políticas Públicas	38
6.1 El Origen de las Políticas Públicas	38
6.2 Concepto de Política Pública	39
6.3 Ciclo de las Políticas Públicas	41
7. Capítulo 2. Etapa 1. Origen del Programa Ser Pilo Paga	46

7.1	Planteamiento del Problema	46
7.2	Incorporación del Problema en la Agenda.....	49
7.3	Origen del Programa Ser Pilo Paga	51
8.	Capítulo 3. Etapa 2 Diseño y Formulación.....	54
8.1	Diseño y Formulación del Programa Ser Pilo Paga.....	54
8.2	Ser Pilo Paga 1	62
8.2.1	Pilos por el Mundo.....	64
8.3	Ser Pilo Paga 2.....	67
8.3.1	Ser Pilo Paga Profe	68
8.4	Ser Pilo Paga 3.....	70
8.5	Ser Pilo Paga 4.....	71
8.5.1	Ser Pilo Paga ‘Todos somo PAZcífico’	72
8.5.2	Ser Pilo Paga ‘Pilos por Mocoa’.....	73
9.	Capítulo 4. Etapa 3, Implementación del Programa Ser Pilo Paga	74
10.	Capítulo 5. Presupuesto de Educación Superior y de Ser Pilo Paga 2014-2019	78
10.1	Financiación de la Oferta de Educación Superior	82
10.2	Financiación de la Oferta de Educación Superior	84
10.3	Presupuesto Ser Pilo Paga	86
11.	Capítulo 6. Etapa final Programa Ser Pilo Paga.....	89
11.1	Cobertura del Programa Ser pilo Paga.....	89
12.	Recomendaciones	103
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	104

Lista de Tablas

	pág.
Tabla 1	Requisitos Ser Pilo Paga 1..... 54
Tabla 2	Municipios de Beneficiarios que Reciben 1.5 SMMLV 56
Tabla 3	Instituciones de Educación Superior Acreditadas de Alta Calidad en el año 2015 59
Tabla 4	Requisitos Programa Ser Pilo Paga 1 62
Tabla 5	Puntaje Máximo Sisben para ser Beneficiario de Ser Pilo Paga 63
Tabla 6	Requisitos Ser Pilo Paga 2..... 67
Tabla 7	Requisitos Ser Pilo Paga 3..... 69
Tabla 8	Requisitos Ser Pilo Paga 4..... 70
Tabla 9	Número de créditos nuevos y renovados del programa Ser Pilo Paga..... 80
Tabla 10	Composición del presupuesto por tipo de gasto del MEN, 2014-2019..... 79
Tabla 11	Aportes de la Nación a IES Públicas, 2014-2019 84
Tabla 12	Transferencias a Universidades Públicas del Presupuesto de Funcionamiento, 2014-2018..... 85
Tabla 13	Distribución del Presupuesto de Inversión para Educación Superior 2014-2018..... 84
Tabla 14	Recursos por fase del Programa Ser Pilo Paga, 2014-2019 89
Tabla 15	Número de créditos nuevos y renovados del programa Ser Pilo Paga..... 90
Tabla 16	Nivel de Cobertura en cada Versión de Ser Pilo Paga 91
Tabla 17	Departamentos con mayor número de beneficiarios de Ser Pilo Paga..... 88
Tabla 18	Nivel de Cobertura por Departamentos..... 89
Tabla 19	Nivel de Cobertura por IES 97

Tabla 20 Programas con Mayor Porcentaje de Pilos..... 98

Tabla 21 Beneficiarios Ser Pilo Paga Frente a Estudiantes que Presentaron el ICFES 98

Tabla 22 Beneficiarios Ser Pilo Paga Según Sector de IES 98

Lista de Figuras

	pág.
Figura 1 Ciclo de las Políticas Públicas	42
Figura 2 Representación Gráfica del Proceso de las Política Públicas	44
Figura 3 Cantidad de beneficiarios acumulados Programa Ser Pilo Paga 2015-2018.....	74
Figura 4 Porcentaje de beneficiarios activos de Ser Pilo Pago por departamento	44

Glosario

CESU: Consejo Nacional de Educación Superior.

CNA: Consejo Nacional de Acreditación.

DNP: Departamento Nacional de Planeación.

Educación superior: última etapa del proceso de aprendizaje académico, estudios postsecundarios que cada país contempla en su sistema.

ICETEX: Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior.

IES: Instituciones de Educación Superior.

MEN: Ministerio de Educación.

Políticas públicas: acciones emitidas por el gobierno que se diseñan y se gestionan con el fin de satisfacer las necesidades de una sociedad.

Ser Pilo Paga: programa del Gobierno Nacional que beneficia jóvenes de bajos recursos económicos, apoyando el acceso a Instituciones de Educación Superior acreditadas.

SNIES: Sistema Nacional de la Información de la Educación Superior.

Resumen

Título: El programa Ser Pilo Paga: una evaluación a la política pública de acceso a la educación superior en Colombia a partir del Ciclo de Jones, 2014-2018*.

Autor: Melissa Dayana Molina Cañizarez e Ingrid Karolay Romero Quintero**.

Palabras Clave: Políticas públicas, IES, educación superior, Ser Pilo Paga.

Descripción: Para contrarrestar la problemática existente en la educación superior del país, en el año 2014 el gobierno de Colombia crea el programa “Ser pilo paga” como política pública para el acceso a la educación superior, este programa fue contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, en el cual se planteaba como objetivo lograr que para 2025 Colombia sea el país más educado de América Latina, proyectando la educación como principal medio para cerrar las brechas de desigualdad y pobreza del país.

En el presente trabajo se hace una evaluación al programa Ser Pilo Paga desde el enfoque del ciclo de las políticas públicas. Inicialmente, se identifica el origen del programa, se define el problema del cual surgió la necesidad de crear este proyecto y se describe cómo se generó la idea; luego, se estudia el diseño y formulación del programa, en esta parte se analiza el proceso de creación, presentando la planificación y los objetivos del proyecto; seguidamente, se analiza el proceso de implementación, donde se lleva a la práctica el programa y se empieza a ejecutar en el país; por último, se presenta una evaluación al programa en la cual se busca conocer si realmente alcanzó los objetivos deseados y, sobre todo, si fue creado de la manera más estratégica posible para el beneficio de la sociedad.

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía. Director: Jorge Luis Navarro España, Magister en Gestión y Políticas Públicas.

Abstract

Title: The Ser Pilo Paga program: an evaluation of public policy for access to higher education in Colombia based on the Jones Cycle, 2014-2018*.

Author: Melissa Dayana Molina Cañizarez and Ingrid Karolay Romero Quintero**.

Key Words: Public policies, IES, higher education, Ser Pilo Paga.

Description: To counteract the existing problems in higher education in the country, in 2014 the Colombian government created the program "Ser Pilo Paga" as a public policy for access to higher education, this program was contemplated in the National Development Plan 2014 -2018, in which the objective was to make Colombia the most educated country in Latin America by 2025, projecting education as the main means to close the inequality and poverty gaps in the country.

In this paper, an evaluation is made of the Ser Pilo Paga program from the perspective of the public policy cycle. Initially, the origin of the program is identified, the problem from which the need to create this project arose is defined and how the idea was generated is described; Then, the design and formulation of the program is studied. In this part, the creation process is analyzed, presenting the planning and the objectives of the project; Next, the implementation process is analyzed, where the program is put into practice and it begins to be executed in the country; Finally, we present the evaluation made of the program in which it is sought to know if it really achieved the desired objectives and, above all, if it was created in the most strategic way possible for the benefit of society.

** Faculty of Human Sciences. School of Economics. Director: Jorge Luis Navarro Spain, Master in Management and Public Policies.

Introducción

El acceso a la educación superior en Colombia ha sido un problema frecuente para los jóvenes de estratos bajos, las brechas de acceso existentes en el país han hecho que un alto porcentaje de estudiantes que logran graduarse del bachillerato no lleguen a una institución de educación superior por falta de recursos económicos. El problema radica en los altos costos de las matrículas sobretodo en las instituciones privadas, lo cual convierte a la educación superior en un privilegio del que pocos pueden gozar.

Los altos costos que tiene la educación superior en el país se ven acompañados de una centralización en la oferta de instituciones, la mayoría de las instituciones de educación superior de alta calidad se encuentran en el centro del país, dejando las periferias como lugares retrasados en oferta educativa. Por tanto, son muchos los jóvenes que deben trasladarse desde sus ciudades natales para recibir educación de calidad, lo cual representa un mayor desafío para los jóvenes provenientes de familias de menores ingresos económicos.

En Colombia, es claro que existe un retraso significativo en la capacidad que tiene el Estado para brindar oportunidades de educación superior de alta calidad a la población. La tasa de cobertura de la educación superior para 2014 no superaba el 50%. De tal forma que, menos de la mitad de los estudiantes entre 17 y 21 años se encontraban matriculados en el nivel de pregrado en alguna Institución de Educación Superior (IES), dejando una gran parte sin acceso a este nivel de educación. De este porcentaje, una proporción aún menor se encontraba matriculada en alguna de las 39 instituciones acreditadas, las cuales representan solo el 13.6% de todas las IES existentes en el país.

Para contrarrestar la problemática existente en la educación superior del país, en el año 2014 el gobierno de Colombia crea el programa “Ser Pilo Paga” como política pública para el acceso a la educación superior, este programa fue contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, en el cual se plantea como objetivo lograr que para 2025 Colombia sea el país más educado de América Latina, proyectando la educación como principal medio para cerrar las brechas de desigualdad y pobreza del país, y teniendo como meta una efectiva transformación social.

El programa Ser Pilo Paga fue diseñado por el Ministerio de Educación Nacional (MEN), con el objetivo de fomentar la excelencia y calidad de la educación superior a estudiantes con menores recursos económicos y destacados con excelentes puntajes en las pruebas saber 11 del año 2014 y en adelante. Para ello, el programa otorgaba créditos condonables a estudiantes de estratos socioeconómicos de nivel 1 y 2. El ICETEX es quien otorga los créditos, actuando como la entidad encargada de manejar los recursos provenientes del presupuesto nacional, enviándolos hacia las universidades acreditadas que reciben a los jóvenes favorecidos.

Los beneficiarios del programa adquirirían 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 14 corresponden al sector público. Además del pago de la matrícula, los beneficiarios reciben un apoyo de sostenimiento que varía dependiendo de las necesidades particulares del estudiante.

En el presente trabajo se hace una evaluación al programa Ser Pilo Paga desde el enfoque del ciclo de las políticas públicas. Inicialmente, se identifica el origen del programa, se define el problema del cual surgió la necesidad de crear este proyecto y se describe cómo se generó la idea; luego, se estudia el diseño y formulación del programa, en esta parte se analiza el proceso

de creación, presentando la planificación y los objetivos del proyecto; seguidamente, se analiza el proceso de implementación, donde se lleva a la práctica el programa y se empieza a ejecutar en el país; por último, se presenta una evaluación al programa en la cual se busca conocer si realmente alcanzó los objetivos deseados y, sobre todo, si fue creado de la manera más estratégica posible para el beneficio de la sociedad.

Para llevar a cabo los objetivos del trabajo se observará el nivel de cobertura del programa a nivel nacional, señalando el número de beneficiarios de cada versión del programa, así como las universidades en donde se encuentran e identificando si estas instituciones son públicas o privadas. También, se observará el presupuesto destinado para la educación superior en Colombia durante el periodo 2014-2019, haciendo énfasis en el presupuesto del programa Ser Pilo Paga.

1. Objetivos

1.1 Objetivo General

Evaluar el programa Ser Pilo Paga, política pública de acceso a la educación superior en Colombia, a partir del Ciclo de Jones, 2014-2018.

1.2 Objetivos Específicos

Analizar el programa Ser Pilo Paga desde el enfoque del ciclo de las políticas públicas, identificando las etapas de origen, diseño e implementación.

Presentar el nivel de cobertura a nivel nacional del programa Ser Pilo Paga en todas sus versiones, mostrando los departamentos y las instituciones donde se encuentran los beneficiarios.

Presentar el presupuesto destinado para la educación superior en Colombia en el periodo 2014-2018, haciendo énfasis en el presupuesto del programa Ser Pilo Paga.

2. Antecedentes

El inicio de la educación superior en Colombia se remonta al periodo colonial, a los siglos XVI y XVII, con la fundación de las universidades Santo Tomás, Pontificia Universidad Javeriana, y el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, en Bogotá. En el país el interés por la educación superior se despierta, especialmente, por la necesidad de instituir profesionales para la reconstrucción del Estado. En esta época, también se constituyeron algunos colegios de estudios superiores y otras universidades en Cartagena, Popayán, Mómopox y Medellín.

Durante ese periodo, el acceso a la universidad estuvo limitado a un grupo de estudiantes pertenecientes a órdenes religiosas y familias españolas o criollas con buena posición social (Rodríguez y Burbano, 2012). Inicialmente las instituciones educativas enfocaron sus actividades en la enseñanza de teología, filosofía, jurisprudencia y medicina.

Después de la separación de la Gran Colombia, Mario Ospina Rodríguez lidera una reforma educativa que promueve la educación técnica y científica, restringe la libertad de enseñanza e implementa un aspecto confesional a la educación. Consecutivamente, los gobiernos de Tomás Cipriano de Mosquera y de José Hilario López, acogen un programa educativo liberal y con menos intervención. En este periodo, las decisiones estatales sobre educación superior estuvieron caracterizadas por las incompatibilidades ideológicas entre conservadores y liberales.

Con la constitución de 1863, se implementa una reforma educativa de corte liberal que desenlazó el poder civil del eclesiástico y rediseñó el financiamiento de la educación por parte del Estado. En estos años se lleva a cabo la fundación de la Universidad de Antioquia y de la Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia.

A inicios del siglo XX, no se observa la apertura de nuevas universidades públicas y se presentan problemas de baja cobertura y calidad, esto debido a los problemas que enfrentaba el país en ese momento, como lo fueron la Guerra de los Mil Días y la separación de Panamá. Sin embargo, en los años veinte se reactiva el interés hacia la educación en el país, por tanto, se acuerda una misión alemana que evalúa la problemática del sector y que logra como resultado mejorar la formación de los docentes, en este periodo se da la fundación de la Universidad Libre en 1923.

La llegada de Alfonso López Pumarejo al poder da un giro a la política educativa del país. En el nivel de educación superior se priorizan los vínculos entre la formación académica de los estudiantes y la situación económica del país, en su momento determinada por el proceso de industrialización. De esta manera, en los años treinta se suscita la libertad de enseñanza, se concede mayor autonomía académica y administrativa a las universidades, se designan recursos para mejorar la habilidad y la calidad docente, se concreta la construcción de una Ciudad Universitaria y se extiende el número de facultades de la Universidad Nacional. Durante los gobiernos de Eduardo Santos y Alberto Lleras Camargo se mantuvo esta disposición.

En la década de los cuarenta se crearon varias universidades importantes como: la Universidad del Atlántico y la Universidad de Caldas en 1943, la Universidad del Valle en 1945, la Universidad Industrial de Santander y la Universidad de los Andes en 1948. Posteriormente, en 1953 se crean las universidades pedagógicas de Tunja y Bogotá.

En 1946 el partido conservador vuelve a tomar el poder desde la Presidencia de la República. Esto acompañado con el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán en 1948, resulta en que el país entre en un periodo de violencia, que se extiende hasta finales de la década del cincuenta. En 1953 ocurre un golpe militar que da lugar a la implementación de una dictadura que se mantuvo

hasta 1957. Durante este periodo, se restringió nuevamente la autonomía universitaria y se suministró primacía a la educación técnica, por tanto, se establecieron varias instituciones, entre las que se resaltan el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), el Instituto de Investigaciones Tecnológicas y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

En las décadas del sesenta y del setenta se extiende la demanda por cupos universitarios, esto da parte a un aumento significativo en el número de programas y de universidades, primordialmente de carácter privado. Durante este periodo, el número de estudiantes universitarios se multiplicó, ascendiendo de 20.000 en 1958 a más de 300.000 en 1980 (Helg, 1989b). El aumento de la matrícula estudiantil contrasta con la heterogeneidad en la calidad de las instituciones y de los programas ofrecidos y con la insuficiente capacidad del Estado para proveer educación básica y superior a los ciudadanos que por su condición socioeconómica no podían pagar por este tipo de servicios (Helg, 1989b).

Durante la segunda mitad del siglo XX se tuvo un movimiento importante de recursos para el financiamiento de la educación superior a través de diferentes organizaciones internacionales como la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) y las fundaciones Ford, Kellog y Rockefeller.

En 1968 se crearon el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Colciencias y el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES. Finalizando la década de los setenta y a comienzos de los ochenta, se instituye un marco normativo para la educación superior, en el cual se concretan la organización, los objetivos y principios del sistema, se establece el estatuto del personal docente, las políticas en la

administración del presupuesto y se establecen las circunstancias específicas que dirigen las instituciones privadas.

La Constitución Política de 1991 atestiguó la autonomía universitaria e instituyó que las universidades podrían expedir sus propios estatutos. Teniendo en cuenta los lineamientos de la Constitución se aprobó la Ley 30 de 1992 que constituye la base normativa del sistema de educación superior colombiano. La ley 30 definió los objetivos y principios de la educación superior, encasilló las instituciones públicas y privadas y restableció los programas académicos.

La Ley 30 estableció como instituciones directoras al Ministerio de Educación Nacional (MEN) y al Consejo Nacional de Educación Superior (CESU). Internamente del CESU se estableció la organización del Sistema Nacional de Acreditación, como estrategia para el perfeccionamiento de la calidad de la educación superior y del Sistema Nacional de Información.

Con respecto a la financiación de las universidades estatales, la Ley 30 instituyó aportes crecientes del Presupuesto General de la Nación y de las identidades territoriales teniendo en cuenta los recursos girados en 1993. Cabe destacar, que con la Ley 30 se aumentaron las opciones del crédito estudiantil para matrícula y sostenimiento y se potencializó la asignación de becas para programas prioritarios del Estado.

Para la década del 2000, se instauró el Viceministerio de Educación Superior, al cual se le encargó la inspección y vigilancia del sector educativo; se reformó la formación técnica y tecnológica y se acogieron algunas medidas en materia de calidad. Respecto a estas últimas gestiones cabe resaltar la creación de la Comisión Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad (CONACES) y el apoyo al Consejo Nacional de Acreditación (CNA). Por otro lado, se establecen un conjunto de sistemas de información, con el fin de apoyar al conocimiento y la toma de decisiones del sector, entre ellos, se encuentran el Sistema de Información de

Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SACES), el Observatorio Laboral para la Educación, el Sistema para la Prevención de la Deserción en Educación Superior (SPADIES) y el Sistema Nacional de la Información de la Educación Superior (SNIES).

En los últimos 25 años, el acceso a la educación superior acrecentó a un mayor ritmo, según información del Ministerio de Educación Nacional la tasa de cobertura bruta, que indica la correlación entre los alumnos matriculados en el nivel de pregrado y la población entre 17 y 21 años, aumentó del 3,9% en 1970 al 8,9% en 1980, al 13,4% en 1990 y pasó del 24,0% en el año 2000 al 49,0% al final del 2015. Durante estos años, la población matriculada a nivel de pregrado aumentó de 487.448 estudiantes en 1990 a 873.079 en el año 2000 y a 2.142.443 en el 2014. La mayor parte del crecimiento reciente del número de matriculados es originada por el aumento de cupos para educación técnica y tecnológica, que pasó de 152.324 en el 2000 a 713.500 en el 2014.

El anterior incremento refleja la política de educación superior durante la última década, la cual priorizó este nivel de formación. En consecuencia, mientras la tasa de cobertura en educación técnica y tecnológica ascendió del 4,0% en el 2000 al 16,3% en el 2015, en el ámbito profesional esta tasa aumentó del 18,7% en el 2000 al 32,7% en el 2015.

A pesar del esfuerzo de varios gobiernos por aumentar el acceso a la educación superior y del progreso significativo que se ha tenido, Colombia sigue siendo un país retrasado en este nivel de educación. Desde una perspectiva internacional, la tasa de cobertura de Colombia es correspondientemente baja cuando se compara con países desarrollados donde las tasas de cobertura superan el 80%.

3. Metodología

Para llevar a cabo esta evaluación se ha elegido la perspectiva metodológica interpretativa o cualitativa, la cual comprende la experiencia o factores que inciden en el fenómeno del acceso a la educación. La investigación cualitativa busca comprender la realidad que construye los individuos de su interacción con el mundo social. Esta investigación aborda un paradigma cualitativo de tipo explicativo y descriptivo. El principal objetivo es identificar las acciones que incentivan el acceso de los jóvenes a la educación superior, a través del análisis de las políticas públicas que se generan en materia de educación superior orientadas a mejorar la cobertura y calidad educativa.

La investigación de tipo descriptivo permite analizar y profundizar en la política pública educativa, para determinar como el actuar de los agentes del gobierno y de las instituciones estatales y educativas han promocionado que los jóvenes de bajos recursos tengan mayores oportunidades de desarrollo profesional y social gracias a la formación y capacitación en áreas del conocimiento de su interés. La utilización de esta metodología permite describir y explicar el proceso del ciclo de las políticas públicas en el contexto de la educación, para comprender el proceso llevado a cabo en cuanto a su origen, diseño, implementación y ejecución; concluyendo con la evaluación de esta y de los programas o acciones que hayan surgido para su desarrollo.

Este método permite hacer una investigación documental (teórica), pues se concentra en la recopilación de datos de fuentes documentales como libros, informes, boletines, documentos gráficos y electrónicos. El propósito es obtener antecedentes documentales e información recopilada por los entes competentes en educación superior, que nos permita analizar las condiciones el acceso a la misma. Entre las tipologías investigación cualitativa se encuentra el

estudio de casos, el cual también hemos escogido para analizar el caso específico del programa Ser Pilo Paga, que es resultado de la política de gobierno educativa de acceso a la educación. El método del estudio de caso, el cual es un método de investigación que se enfoca en el caso específico de una persona o grupo. Es comúnmente utilizado en las ciencias sociales como método de evaluación cualitativa. Su aplicación ha sido muy usada en la evaluación educativa y también como estrategia de investigación en la ciencia política.

3.1 Método del Estudio de Caso

Es un enfoque y una técnica de recolección y tratamiento de la información que se identifica por hacer una descripción detallada de una situación en la cual se relaciona lo individual con lo social. El estudio de casos es el estudio de la particularidad y de la complejidad de un caso singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias importantes (Stake, 1994). Otra ventaja de este método de estudio es que la investigación puede ser realizada de manera amplia, debido a que permite elegir las teorías, los marcos conceptuales y las hipótesis que mejor se apropian a los objetivos de la investigación.

Un estudio de caso ordena a lo largo de un periodo de tiempo experiencias o procesos, sus momentos críticos, actores y contexto con el fin de explorar sus causas, y entender por qué se desarrollaron de esa manera, por qué obtuvo los resultados que obtuvo y que aspectos merecen atención especial en el futuro. Logrando que actores externos entiendan lo que sucedió y aprendan de esa experiencia. (Banco Interamericano de Desarrollo - BID, 2011). Para dar validez a estos casos, se usan fuentes de evidencia que abarcan documentos y archivos.

Con la base anterior, se busca estudiar el caso del programa Ser Pilo Paga, analizando esos momentos críticos que llevaron a su creación a través de una política pública de educación.

3.1.1 *Estudio de Caso Explicativo*

La función de este estudio es explicar las relaciones entre los componentes del programa, entrando en varios terrenos como en el enfoque normativo. También examinando la causalidad que dio origen a este, e involucrando evaluaciones sobre los efectos del programa. Para ello es indispensable hacer uso del ciclo de las políticas públicas que comprenden las etapas de origen, diseño, implementación y evaluación de la política educativa.

3.1.2 *Estudio de Caso Descriptivo*

Estos estudios son más focalizados que los casos explicativos y reúnen análisis ilustrativos, exploratorios y de situación crítica.

En el estudio de caso ilustrativo se describe lo que ha sucedido con el acceso a la educación en Colombia durante este periodo, intentando mostrar la realidad de la situación con datos que los corroboren. La finalidad es que este análisis ayude a interpretar la información disponible sobre la situación.

El estudio de caso exploratorio es el que orienta a generar hipótesis para investigaciones posteriores. Su función es generar interrogantes de evaluación y análisis de estrategia para un estudio más amplio. Lo ideal es hacer un análisis exploratorio de los alcances del programa Ser Pilo Paga.

El estudio de caso de situación crítica es un tipo de estudio empleado para examinar una situación de interés altamente generalizado. Debido a que el programa Ser Pilo Paga ha sido bastante cuestionado por diversas razones, tanto así que, terminado el gobierno de Juan Manuel Santos, se dio fin al programa y se dio creación a otro programa un tanto similar pero modificado.

3.2 Diseño del Estudio de Caso

Consiste en diseñar un plan de acción a seguir, en el cual se especifica la orientación y el enfoque del caso, los procesos de recolección y análisis de la información con el propósito de otorgar una mayor fiabilidad y validez al caso. Estableciendo los antecedentes, el propósito, las preguntas de reflexión, las unidades de análisis que limitaran las fronteras del caso (beneficiados por la iniciativa, políticas, unidades geográficas), instrumentos de recolección de información (evidencias documental y base de datos) y métodos para analizar e interpretar la información (como análisis de contenidos, usos de patrones y frecuencias).

4. Justificación

La importancia de investigar sobre el acceso a la educación superior en Colombia se debe principalmente a que la educación es una herramienta útil para generar el capital humano que nuestra economía necesita para crecer. Por esto, es de gran importancia que se estudie el alcance de las políticas públicas y los programas que se ejecutan para llevar a cabo ese objetivo de tener un país más educado y con una mayor cantidad de personal profesional y capacitado. La política educativa se ha propuesto en el contexto de la educación superior fomentar los procesos de autoevaluación, mejoramiento continuo, acreditación y certificación de calidad de las instituciones educativas.

En este caso específico se estudia el programa Ser Pilo Paga, debido a que fue una iniciativa del gobierno del expresidente Juan Manuel Santos, que buscaba fomentar la educación inclusiva y equitativa para los jóvenes de bajos recursos económicos y con buen desempeño en las pruebas Saber 11. Estudiar este programa y el proceso de las políticas públicas que se emplearon para ponerlo en marcha corresponde a verificar que las acciones del gobierno y el manejo de los recursos públicos estén siendo debidamente aprovechados. Además, que este es un instrumento fundamental para alcanzar los propósitos de la política de acceso a la educación superior, que se refiere al aumento de las opciones de financiación a disposición de los estudiantes interesados en continuar sus estudios en el área del conocimiento que desee.

Como es sabido, el ICETEX ofrece créditos y diversas modalidades de financiación para la educación a los jóvenes, estos son líneas de crédito con tasas de interés. De ahí, el mayor interés por el programa Ser Pilo Paga, pues es una modalidad crédito-becas, es decir, que el joven recibe el beneficio y no deberá pagar nada a cambio, siempre y cuando culminen sus

estudios satisfactoriamente. Además, al estudiante no solo se le paga la matrícula de su programa académico, sino que también se le otorga un subsidio de sostenimiento y la tasa de interés de su crédito-beca es igual a cero. Lo que también le da relevancia a esta iniciativa es que los beneficiarios de este programa son los mejores estudiantes de la educación media provenientes de un núcleo familiar pobre y vulnerable, que por lo general tienen posibilidades muy bajas de acceder a la educación superior.

El interés de realizar esta evaluación es poder brindar información pertinente para la mejora de problemas de educación y de las medidas que se toman para la solución de estos. Buscando cuales han sido los errores y los aciertos que se han dado a lo largo del proceso de mejora de la educación superior en este último periodo del 2014-2019. La finalidad de investigar sobre educación superior y aportar un análisis sobre los últimos logros, es que tanto el gobierno como la academia muestren preocupación por cerrar las brechas de acceso a la educación superior.

5. Marco de Referencia

5.1 Marco Teórico

Diferentes referentes teóricos le han dado relevancia a la educación de las personas para el desarrollo económico de un país. Desde Adam Smith, hasta los últimos autores que realizan estudios en la actualidad, concuerdan en considerar la inversión en educación como un componente fundamental para desarrollar habilidades y capacidades de los individuos, y de esta manera, contribuir al crecimiento económico del país

La fundamentación teórica de este trabajo se basa en la importancia de la educación en la población, tanto para el sector productivo como para la misma sociedad. Desde sus inicios, la teoría económica ha denominado a la educación como un factor importante para la acumulación del capital humano, el cual contribuye al desarrollo económico y social del país, por tanto, es importante que los gobiernos pongan en marcha políticas públicas encaminadas a la educación, no solo superior sino en todos sus niveles educativos.

La educación ha sido referida a lo largo de la historia, sin embargo, sólo se constituyó dentro del análisis económico en la década de 1960 con la llegada de los teóricos del capital humano. Desde entonces se han desarrollado estudios empíricos acerca de temas como la tasa de retorno de la educación, el análisis de gasto en educación, el financiamiento, la vinculación de la educación con el sector productivo, entre otros factores que generan impacto en el crecimiento económico y en el bienestar.

Retomando la teoría clásica, Adam Smith es el primer economista clásico que implementó el concepto capital humano. En su obra *La riqueza de las naciones*, Smith subraya la

importancia de la mejora en la habilidad y destreza de los trabajadores como fuente de progreso económico y propone una similitud entre los hombres y las máquinas productoras. En la época de Smith (1776) se evidencia que, los países con más personas formadas son países con más “ventaja absoluta y ventaja comparativa”. Por tanto, estos países se especializan en el producto que mejor producen y un factor importante para lograr ello es la tecnificación de las personas que permite la existencia de un capital humano calificado.

Adam Smith se interesaba por la forma en que actividades como la enseñanza académica, la medicina, y las artes son formas de acrecentar la producción interna de una economía determinada. Para Smith quienes están realizando estas actividades y adquiriendo consecuentemente mayores salarios, pocas veces tienen una comprensión superior o algo que los diferencie del resto de las personas, lo único que los hace diferentes son sus estudios y capacitación.

Malthus (1806) por su parte, suministra un contexto social a su análisis sobre la educación y la plantea como un factor importante para hacer a las personas del común más realizadas y menos discrepantes a su gobierno. A su vez, hizo más énfasis en la importancia de la educación como componente esencial para ayudar a la sociedad necesitada, y hacer de ellos unos individuos más felices:

“Hemos prodigado enormes sumas de dinero en socorrer a los pobres, los cuales, tenemos razones para creer, han tendido siempre a agravar su miseria. Pero, en cambio, no nos hemos ocupado de educarlos y de inculcarles aquellas importantes verdades políticas que les tocan más de cerca, que forman quizá el único medio de que disponemos para elevar su situación y para hacer de ellos hombres más felices y súbditos más pacíficos”.

(Malthus, 1806, p. 463)

Posteriormente, dentro de la Escuela Marginalista, se destaca León Walras el cual definía tres sujetos importantes en el sistema económico, primero los terratenientes, que poseen la tierra, trabajadores, que poseen capital personal y capitalistas en sentido estricto, que poseen los bienes de capital propiamente dichos. De esta forma, Walras considera de la misma importancia la posesión de capital físico o capital personal, que en este caso se podría asimilar al concepto que aparece años después de capital humano. Para Walras, este capital humano sería capaz de aumentar la producción.

En la década del cincuenta, Robert Solow presenta en su modelo la relación entre educación y crecimiento económico demostrando que este es un factor fundamental para el crecimiento de la producción y a su vez de la economía. Asimismo, afirma que la inversión en educación para formar capital humano contrarresta los problemas de desigualdad existente en un país.

Después de las primeras publicaciones de los economistas Theodore W. Schultz (1961) y Gary S. Becker (1964), el tema de la educación y el capital humano comenzó a suscitar interés. Schultz, estableció la rama de la ciencia económica denominada economía de la educación donde se plantea que la inversión en el conocimiento de la población traería consigo un desarrollo. Para Schultz, es más clara la relación educación y crecimiento, por tanto, denomina la inversión en educación capital humano como fundamental para el desarrollo económico y el mejoramiento de la calidad de vida en las personas.

Gary Becker es otro de los pioneros en la consolidación e investigación de la teoría de capital humano y sus repercusiones en la formación y la adquisición de mejores ingresos es las personas.

Según Becker, cuando el capital humano aumenta, gracias a la alta inversión en los sectores educativos, el retorno en la inversión de capital humano aumenta hasta que éste crece lo suficiente y encuentra un equilibrio, es decir, se eleva el ingreso per cápita de la sociedad debido a la relación directa con el crecimiento económico y el stock de capital humano (Becker 1990, como se citó en Cardona, et al, 2007, p. 14).

Por otro lado, existe un grupo amplio de trabajos que han estudiado el efecto de créditos y becas para ingresar a la educación superior. El trabajo de Donald Heller (1997) examina 20 estudios publicados entre 1980 y 1990 que buscaban algún tipo de relación entre la ayuda financiera y el acceso a educación superior. El estudio señala que casi todos los trabajos encuentran una relación directa, donde la reducción en la ayuda financiera lleva a una caída en el acceso a educación superior. Por su parte, Dynarski (2003) encuentra que un aumento de 1,000 dólares en ayuda financiera aumenta la probabilidad de asistir a la Universidad entre 3.6% y 7% en Estados Unidos.

En trabajos más recientes, como el estudio de Castleman y Long (2013) se refuerzan los resultados precedentes ya que encuentran un efecto positivo de los créditos educativos sobre la probabilidad de matricularse en una universidad. Particularmente, los autores muestran que existe un aumento en la probabilidad de acceso de 3.2% por cada 1,300 dólares adicionales de ayuda.

Por su parte, Angrist, J; Hudson, S; y Pallais, A. (2014) evalúan el programa de becas ofrecidas por la “Susan Thompson Buffet Foundation” (STBF) en Estados Unidos. Esta beca beneficia a estudiantes de educación media que quieran estudiar en universidades públicas de Nebraska. Los beneficiarios son seleccionados de acuerdo con la necesidad financiera, el promedio obtenido en la educación media y las cartas de recomendación. En este trabajo, los

autores encuentran que la beca incrementa en 2% el acceso a las instituciones de educación superior IES públicas.

Andrews, R. J., Imberman, S. A. y Lovenheim, M. F (2016) estudian el programa “Longhorn Opportunity Scholars” (LOS) en Texas. Este tenía como objetivo beneficiar a grupos de bajos ingresos y pertenecientes a grupos minoritarios. Los autores encuentran efectos positivos en la matrícula para los jóvenes beneficiarios del programa.

Fack y Grenet (2015) estudian el programa Bourses sur Critères Sociaux (BCS) en Francia. Este es un programa que brinda becas a estudiantes de bajos ingresos. El programa tiene 7 niveles, el más bajo solo cubre la matrícula y los gastos de seguridad social mientras que el más alto cubre la matrícula, la seguridad social y el 90% de los costos de vida. Los autores evalúan el programa y encuentran que becas de 1,500 euros aumentan la matrícula de potenciales beneficiarios entre 5% y 7%.

Melguizo, T., Sanchez, F. y Velasco, T. (2016) evalúan el programa Acceso con Calidad a la Educación Superior (ACCES) en Colombia. Este programa pretendía atacar las disparidades de acceso a educación superior condonando un préstamo a largo plazo que daba hasta el 75% del costo de la matrícula según el estrato socioeconómico del solicitante, ofrecía una tasa de interés real de 0% y facilitaba hasta 10 años de plazo para pagar la deuda. El impacto encontrado fue de un aumento del 20% en la probabilidad de acceso a educación superior.

En resumen, con la investigación realizada para este marco teórico, se encontró que existen varios estudios que demuestran la importancia de la educación en la formación de capital humano y este, a su vez, en el desarrollo y crecimiento económico del país. Asimismo, se encontró que existe evidencia de que los créditos y becas mejoran el acceso a la educación superior.

5.2 Marco Contextual

En esta evaluación se analiza el acceso a la educación superior en Colombia haciendo un mayor énfasis entre las grandes diferencias que existen en cuanto a tasas de cobertura a lo largo y ancho del territorio nacional, y hacia la centralización de la educación.

Colombia es el quinto país más grande América Latina y tienen una población estimada de 49,65 millones de habitantes (Banco Mundial, 2018), esto lo ubica en el tercer lugar después de Brasil y México en cuanto a población. La población colombiana es joven y relativamente diversa, lo que hace que hace importante transformar ese capital humano en la base potencial para el crecimiento sólido, para lo cual se requiere niveles más altos de aprendizaje que sean incluyentes y de calidad.

La educación en Colombia es un derecho ciudadano y debe ser prioridad del gobierno, conforme a la Constitución de 1991 y la Ley General de Educación de 1994, los colombianos tienen derecho de acceder a la educación en busca de su desarrollo personal y del beneficio de la sociedad. Actualmente, la educación obligatoria en nuestro país es de 10 años, esto es desde los 5 años hasta los 15 años, lo cual comprende la educación primaria y básica secundaria (hasta el grado 9). Y La educación media dura dos años (grados 10 y 11).

Mientras que el sistema de educación superior en Colombia es particularmente complejo, pues ofrece una gran variedad de proveedores y múltiples programas de distintas duraciones y niveles. La educación superior en Colombia ha presentado grandes cambios desde la instauración de la Ley 30 de 1992 (Congreso de Colombia, 1992), en la cual se contempla la educación superior como servicio público, lo que lleva a que este servicio se preste por parte del Estado y de agentes privados y se inicie la mercantilización de la educación superior en Colombia.

Asimismo, se han determinado varios tipos de Instituciones teniendo en cuenta su naturaleza y objetivos, tales como Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Instituciones Universitarias y Universidades. Por otra parte, los campos, niveles e instituciones de la educación superior que se encuentran definidos en Colombia son: el de la técnica, el de la ciencia, el de la tecnología, el de las humanidades, el del arte y el de la filosofía (art. 7, Ley 30 de 1992). Además, el indicador de cobertura bruta de la educación superior es calculado tomando el rango poblacional de 17 a 21 años.

En lo que se refiere a política educativa en Colombia, el enfoque es hacia la educación como un instrumento para lograr una sociedad más equitativa. Por ello, en el Plan de Desarrollo 2014-2018 se planteó “Colombia la más educada”, mostrando a la educación como uno de los pilares de un país más incluyente, que da paso a la igualdad social, dado que nivela las oportunidades. Los logros deben estar guiados hacia la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de la educación.

En el transcurso de los últimos 25 años, el acceso a la educación superior ha aumentado a un mayor ritmo, esto se refleja en la tasa de cobertura bruta que paso del 28% para el año 2005 al 47.75% en el año 2014 y alcanzando el 52.01% al final del 2018. Durante el periodo 2014-2018, la población matriculada a nivel pregrado ascendió de 2.080.440 estudiantes en 2014 a 2.234.962 en el año 2018 (Sistema Nacional de Información en Juventud y Adolescencia de Colombia-JUACO, 2020). En el año 2014, la población en edad de 17 a 21 años era de 4.356.453, de los cuales más de la mitad (52.25%) no se encontraban matriculados en pregrado, mostrando la gran desigualdad que existe en nuestro país en cuanto a acceso a la educación superior.

Las cifras para el año 2015 reportadas por el boletín de educación superior del Ministerio de educación sobre tasas de cobertura y concentración de la educación superior en Colombia,

muestran que 637 municipios del territorio nacional poseían al menos un joven matriculado en educación superior, es decir el 57% del total de municipios del país. En cuanto a la concentración de la oferta de educación superior se da mayormente en ciertos departamentos o ciudades del país. En el caso de Bogotá hay 32% del total de matriculados en educación superior, en Antioquia el 13.8% de estudiantes, en Valle del Cauca 7.5%, en Atlántico el 5.8% y en Santander el 5.4%, estos 4 departamentos y la capital suma el 64.6% de total de matriculados en comparación con el 35.4% restante en el resto de los departamentos (Sistema Nacional de Información de la Educación Superior – SNIES, 2015).

El diagnóstico de la educación superior para el 2018 indica que, de 4.3 millones de personas entre 17 y 21 años, solo hay 2.3 millones matriculados en programas técnicos, tecnológicos y universitarios. Además, solo el 37.9% de los estudiantes acceden a instituciones y programas de educación superior acreditadas en alta calidad. Por otro lado, el acceso a educación superior es inequitativo: casi 4 veces más alto en mayores ingresos, pues el porcentaje de jóvenes de ingresos bajos que acceden a la educación superior es 15% y el de jóvenes de ingresos altos es de 58% (Plan Nacional de Desarrollo, 2018-2022).

5.3 Marco Conceptual

Para entender con claridad los términos que se usarán en este documento y partiendo del marco teórico, nos disponemos a definir los conceptos más importantes de la presente investigación. Inicialmente es importante definir el concepto de educación. En Colombia, el Ministerio de Educación Nacional define la educación como un “proceso de formación permanente, personal cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes” (MEN, 2009, párr. 1).

Por su parte, la educación superior “es entendida como un servicio público que puede ser ofrecido tanto por el Estado como por particulares, y se realiza con posterioridad a la educación media” (CNA, s.f., párr. 10). En Colombia la educación superior es regulada por la Ley 30 de 1992.

En cuanto a las Instituciones de Educación Superior (IES), se definen como “las entidades que cuentan con el reconocimiento oficial como prestadoras del servicio público de la educación superior en el territorio colombiano” (MEN, 2019, párr. 1). La ley 30 de 1992 define varios tipos de Instituciones según su naturaleza y objetivos, por tanto, la educación superior en Colombia la conforman: Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Instituciones Universitarias y Universidades.

Otro de los conceptos importantes mencionados anteriormente es el de capital humano. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos- OCDE, define al capital humano de manera amplia como “la mezcla de aptitudes y habilidades innatas a las personas, así como la calificación y el aprendizaje que adquieren en la educación y la capacitación” (OCDE, 2007, p. 2).

En cuanto al concepto de política pública se define como:

Un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (Velásquez, 2009, p. 156).

Por último, es importante conceptualizar al programa Ser Pilo Paga, el cual se puede definir como un programa de política pública de acceso a la educación superior que fue contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

El programa Ser Pilo Paga fue diseñado por el Ministerio de Educación Nacional (MEN), con el objetivo de fomentar la excelencia y calidad de la educación superior a estudiantes con menores recursos económicos y destacados con excelentes puntajes en las pruebas saber 11 del año 2014 y en adelante.

6. Capítulo 1. Las Políticas Públicas

6.1 El Origen de las Políticas Públicas

El Estado democrático liberal moderno que surge después de la Segunda Guerra Mundial, define su legitimidad en términos de políticas públicas. En el período de la posguerra el escenario internacional era devastador, Japón, Europa oriental y Europa central estaban destruidas. Estados Unidos decidió proveer de bienes y servicios a dichas regiones, de allí se materializa la intervención del Estado en la sociedad y en la economía. Desde entonces, se origina una transformación del modo de percepción del Estado y de la actividad gubernamental donde las ciencias sociales son fundamentales en la elaboración de sistemas para el buen funcionamiento del gobierno.

El punto de partida de esta disciplina se deriva de los trabajos de Harold Lasswell, en su documento *The Policy Sciences*, "Las Ciencias de la Política" publicado en 1951, estableció las orientaciones multidisciplinarias, prácticas, normativas y comparativas como características definitorias del campo de estudio de las políticas, por tanto, el gobierno debía garantizar la seguridad en el empleo, las normas mínimas de salud, la educación y la seguridad social.

Por otra parte, la aparición del análisis de políticas públicas como un campo de estudio académico respondía a la necesidad de profesionalización de los funcionarios públicos. El desarrollo del Estado de bienestar social y el esfuerzo financiero, logístico y diplomático que simbolizó la movilización de Estados Unidos y sus aliados en la Segunda Guerra Mundial reforzaron la necesidad de este conocimiento experto.

Desde entonces, el análisis de las políticas públicas se volvió un ejercicio indispensable, para apoyar la toma de decisión y el conjunto de procesos relacionados con la acción del Estado. La institucionalización del estudio de las políticas públicas permitió la emergencia de nuevas teorías y el perfeccionamiento de los métodos de análisis.

6.2 Concepto de Política Pública

Las políticas públicas son un tema de estudio complejo, lo que se manifiesta en la dificultad de encontrar una definición uniforme. Existe gran variedad de definiciones, muchas de estas, de acuerdo con Velázquez (2009), o son muy generales y no permiten diferenciar de otro tipo de intervenciones gubernamentales, o son demasiado acotadas, dejando por fuera elementos esenciales de lo que conforma una política pública.

Examinando algunas definiciones, es posible observar que en los orígenes de esta disciplina Lasswell la define como el conjunto de disciplinas que conciernen a la explicación de la producción de las políticas públicas, y la obtención de la información relevante relativa a dichas políticas". Además, establece lo que él considera son las características esenciales de la disciplina: "La ciencia de las políticas públicas está orientada en torno de los problemas y es contextual por naturaleza, multidisciplinaria en su enfoque, y explícitamente normativa en su perspectiva (Hernández, 1999, págs 3-4).

Desde una postura más amplia e inspirado por Hamlet, Thomas Dye define las políticas públicas como "todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer" (Dye, 1972). Por otro lado, desde una postura más analítica, "Meny y Thoenig definen las políticas públicas como los programas de acción de una autoridad pública en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico" (Hernández, 1999, p. 4).

Por su parte, la definición de Jenkins es más específica “Un conjunto de decisiones interrelacionadas adoptadas por un actor o un conjunto de actores políticos, concernientes a la selección de objetivos y los medios para alcanzarlos, en el marco de una situación específica” (Hernández, 1999, p. 4).

Se entiende lo político en su dimensión decisional, como aquella realizada por una sociedad, la cual es subsecuentemente implementada por ella (Pennings, Kema & Kleinnijenhuis, 2006). Y el carácter de público da a entender que aquellas disposiciones que se plasman en política pública son la expresión de la elección colectiva (González, 1998); es decir, se sustentan en el campo de los intereses comunes, en la esfera pública. Por lo tanto, la decisión de qué asunto debe ser objeto de política está lejos de ser un proceso aséptico de definición gubernamental del bienestar social, y más bien, es el resultado de las dinámicas de conflicto y cooperación que se dan en la construcción pública de los asuntos, donde los intereses particulares entran en disputa para ser considerados de interés general, dando forma a lo público (Fraser, 1997).

Otro elemento clave de esta definición es que la política pública plantea sus objetivos alrededor de problemas que llegan a ser considerados relevantes para la sociedad (Dunn, 2008; Meny & Thoenig, 1992). Esto implica que la política es, por naturaleza, la respuesta a una necesidad que logra surgir triunfante en la discusión pública, donde lo relevante no se da por el grado de afectación social del problema, sino por la capacidad de captar la atención del gobierno y de discusión de los actores sociales clave (Aguilar, 2003)

De acuerdo a lo anterior, la política pública como construcción social puede ser definida como una estrategia con la cual el Estado diseña, coordina y gestiona proyectos, programas y actividades, a través de administraciones públicas y gobiernos, con el fin de satisfacer las

necesidades de la sociedad, resolviendo problemas que les afectan, para mejorar el bienestar de todos.

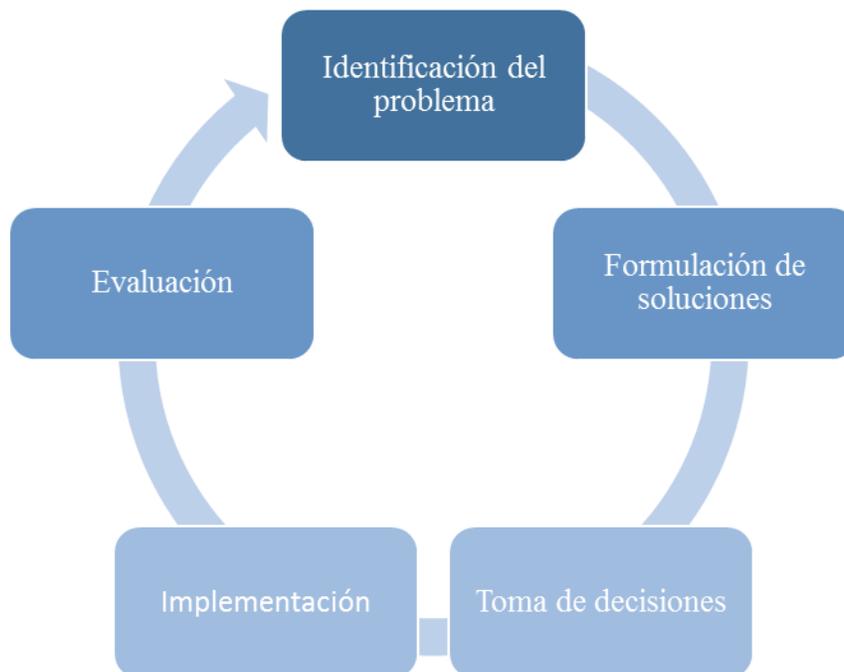
6.3 Ciclo de las Políticas Públicas

El análisis de las políticas públicas se origina en Estados Unidos en la década de los 60, sin embargo, no es hasta finales del siglo XX que llega a los países de habla hispana. El ciclo de las políticas públicas, se presenta como una herramienta fundamental para el análisis de las políticas públicas. El ciclo se muestra como un esquema racional que representa las etapas que se atraviesan durante el desarrollo de una política pública.

Una política pública debe tener una planeación previa al momento de su puesta en marcha, es por ello que, desde la época de 1950 varios teóricos como Harold Lasswell, Jones (1970) y Jenkins (1978) presentan en sus estudios el análisis de varias fases que se llevan a cabo en el proceso de construcción de una política pública.

La propuesta original sobre las fases del ciclo, fue planteada por Lasswell en 1950, para el autor, el proceso que debe tener una política pública comprende siete fases: el estudio de la información, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación. Por su parte, Jones en 1970 propone un modelo de análisis que permite distinguir cinco etapas o fases en la vida de una política pública.

El ciclo de las políticas públicas (policy cycle) propuesto por Jones, comprende cinco fases de desarrollo: identificación del problema, formulación de soluciones, toma de decisiones, implementación y evaluación. En este proceso las fases son interdependientes, por lo tanto, el replanteamiento de cualquiera de ellas afecta directamente a las otras.

Figura 1*Ciclo de las Políticas Públicas*

En la primera etapa se lleva a cabo la identificación y definición del problema. En este momento, el gobierno advierte la existencia de problemas u oportunidades de mejora en la sociedad y se plantea si debe actuar o no. Esta fase incluye en primer lugar actividades de descubrimiento y elección de asuntos, y, en segundo lugar, actividades de definición de problemas.

En la segunda etapa se presenta la formulación de alternativas de solución, en ella se empieza con el diseño y planeación de una solución a un problema inscrito en la agenda, de tal forma que, se defina qué ruta de acción es la más conveniente para que el problema público se resuelva.

En la tercera etapa se lleva a cabo la toma de decisiones para definir las acciones que se tomarán y planear con eficacia la política pública. Esta etapa se convierte en un paso crucial para el desarrollo de programas de acción que les den solución certera a los problemas planteados.

La característica fundamental de la fase de implementación radica en que los discursos y palabras en la definición del problema público y la formulación de alternativas se transforman en hechos concretos. Esto implica dos elementos: 1) la movilización de un conjunto de recursos políticos, jurídicos, financieros y humanos; y 2) la coordinación y garantía de cooperación de los actores relevantes (Hill y Hupe, 2009).

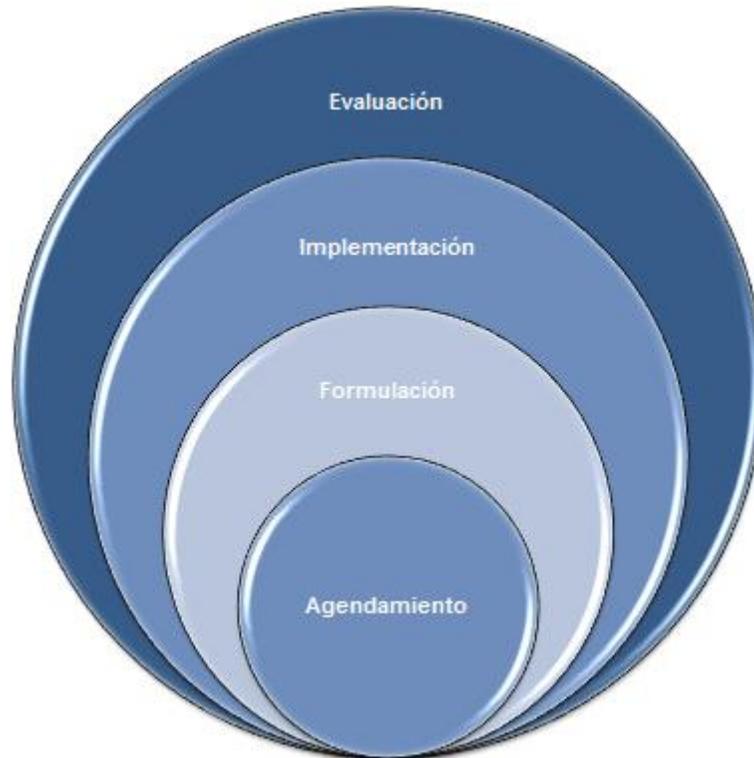
Por su parte, durante la fase de evaluación se examina todo el proceso mencionado anteriormente con el fin de valorar si la decisión tomada para enfrentar la problemática social que la política en cuestión quiere solucionar, fue la más adecuada o no. Justamente en lo que respecta a los resultados que genera la política pública, es interesante ver a lo largo de su ciclo como se abordó cada tema y si la solución planteada fue exitosa.

El ciclo de las políticas públicas, como cualquier sistema, se “cierra” con un proceso de retroalimentación: la política pública no se extingue con la evaluación de sus resultados, sino que ésta puede dar lugar a una nueva.

La Procuraduría General de la Nación de Colombia toma al ciclo de las políticas públicas como un dispositivo analítico con el cual se puede comprender a la política pública mediante sus distintos momentos de formación por medio de cuatro fases interdependientes de: agendamiento, formulación, implementación y evaluación.

Figura 2

Representación Gráfica del Proceso de las Política Públicas



Nota. Tomado de Quintero Navas, G.A. Metodología para la actuación preventiva de la Procuraduría General de la Nación en las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas. Bogotá. D.C. Colombia. Procuraduría General de la Nación. 2011.

Para llevar a cabo nuestro análisis vamos a tener en cuenta las etapas que propone la Procuraduría General de la Nación de Colombia anteriormente mencionadas, teniendo en cuenta también al ciclo de Jones, por tanto, para estudiar al programa ser piloto paga como política pública de acceso a la educación en Colombia, vamos a analizar una primera etapa de origen, donde se presentará la identificación y el agendamiento del problema, una segunda etapa de diseño y formulación, una tercera etapa de implementación y por último, una etapa de evaluación.

En resumen, el análisis de las políticas públicas consiste en examinar una serie de propósitos y de acciones definidos por el Estado para mejorar los problemas que aquejan a la sociedad, así como sus resultados y efectos. Usar el ciclo de las políticas públicas propuesto permite realizar un análisis bastante adecuado, es por ello, que esta es la herramienta seleccionada para el análisis que se lleva a cabo en el presente trabajo.

Este nuevo marco teórico nos permitirá estudiar todo el proceso que fue necesario para llevar a cabo la política pública del programa Ser Pilo Paga y en últimas, para definir qué tan favorable fue su desempeño y en qué se puede mejorar para futuros planteamientos.

7. Capítulo 2. Etapa 1. Origen del Programa Ser Pilo Paga

7.1 Planteamiento del Problema

Desde sus inicios, el acceso a la educación superior en Colombia se ha visto limitado a las clases sociales media y alta. En los siglos XVI y XVII, el acceso estuvo restringido a estudiantes pertenecientes a disposiciones religiosas y a familias españolas o criollas con buena posición social y económica. Hoy en día, el acceso a la educación sigue estando limitado. Para los jóvenes de menores recursos económicos entrar a una institución de educación superior se convierte en un privilegio.

Esta problemática hace parte de la desigualdad social existente en el país que ha generado una amplia brecha en el acceso a la educación superior. A pesar de los esfuerzos del Estado para mejorar esta situación, el acceso a la educación superior en Colombia sigue siendo un problema vigente, sobre todo para las familias de menores ingresos económicos.

El problema inicial es la baja oferta de instituciones de educación superior. Según datos del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), en el año 2014, el país contaba con 290 instituciones, de las cuales 83 correspondían a universidades, 120 a instituciones universitarias, 51 a instituciones tecnológicas y 37 a instituciones técnicas. Del total de entidades, 62 eran oficiales, 207 privadas, 19 de régimen especial y solo 39 estaban acreditadas de alta calidad. Esto representa una oferta escasa en cuanto a cantidad y calidad de instituciones de educación superior en el país y refleja un retraso aún mayor al compararlo con otros países desarrollados e incluso con otros países de América Latina.

Acompañando a esta poca oferta, encontramos el problema principal del acceso a la educación superior en el país, el cual se debe a que las instituciones son en su mayoría privadas,

lo cual significa un alto costo en matrículas que imposibilita el acceso para los jóvenes de menores recursos económicos.

La centralización de la oferta de instituciones de educación superior también afecta en gran medida la situación. La mayoría de las instituciones de alta calidad se encuentran en el centro del país, dejando los departamentos de las periferias con poca oferta en este nivel de educación. Para el año 2014, mientras la tasa de cobertura de Bogotá fue del 97,6% y la de Quindío del 53,4%, departamentos como Amazonas, Arauca y Putumayo registraron tasas de cobertura inferiores al 12%. Por tanto, el desafío para la mayoría de los jóvenes es aún mayor debido a que deben trasladarse desde su lugar de origen para poder recibir educación de calidad.

El nivel de cobertura ha aumentado notablemente en las últimas décadas, según el Ministerio de Educación Nacional, la tasa de cobertura bruta pasó del 24,0% en el año 2000 al 49,0% al final del 2015. La población matriculada a nivel de pregrado ascendió de 487.448 estudiantes en 1990 a 873.079 en el año 2000 y a 2.142.443 en el 2014. Sin embargo, la tasa de cobertura a nivel nacional no superaba el 50% en el año 2014, lo que significa que un poco más de la mitad de los estudiantes que se graduaban de la educación media, no llegaban a una institución de educación superior.

El acceso a la educación superior por parte de la población más pobre ha sido siempre muy bajo, los cupos en las instituciones de educación superior públicas son insuficientes para la gran demanda y mayoría de personas de estratos 1, 2 y 3 no cuentan con los recursos económicos ni con la formación adecuada para acceder a instituciones privadas de educación superior, las cuales representan la mayoría de la oferta educativa.

Con el fin de atacar esta gran problemática, el 1 de octubre del 2014, el Gobierno Nacional en cabeza del presidente Juan Manuel Santos y la Ministra de Educación, Gina Parody,

lanzaron la iniciativa Ser Pilo Paga, que es un programa de la política pública de acceso a la educación superior y tiene como objetivo garantizar el acceso de los mejores estudiantes del país que no pueden pagar sus estudios universitarios.

El programa Ser Pilo Paga parecía bastante favorecedor en sus inicios, pero poco a poco fueron saliendo a la luz varios problemas y fallas que se estaban presentando. Uno de los problemas más sobresalientes es la destinación de los recursos del programa a las universidades privadas. Los beneficiarios tenían la opción de acceder a una de las 39 instituciones acreditadas de alta calidad en el país de las cuales 25 son del sector privado y 14 del sector público. En las primeras tres versiones del programa, el porcentaje de alumnos que ingresaron a universidades privadas sobrepasaba el 80% de total de beneficiarios, por tanto, la mayoría de los recursos del Estado estaban siendo destinados al sector privado, dejando de lado a las instituciones oficiales.

Si bien el programa ha beneficiado a muchos estudiantes de bajos recursos, son muchos otros los que se quedan sin la oportunidad de acceder a una institución de educación superior, los altos puntajes necesarios para ser parte del programa imposibilitan a la gran mayoría de estudiantes que, aunque quieren estudiar y son de escasos recursos, no cumplen con el requisito principal para pertenecer a este programa, por tanto, el programa genera exclusión a esos miles de estudiantes que siguen sin recibir este nivel de educación.

Otro de los grandes problemas que presenta este programa es que no se tomó en cuenta que en 2015 sólo el 13% de las Instituciones de Educación Superior de todo el país estaban acreditadas, ni que 9 departamentos no contaban con ninguna Institución de educación superior acreditada (Magdalena, Chocó, Meta, Norte de Santander, Vichada, Guajira, Cesar, Putumayo, Quindío).

Tampoco se tuvo en cuenta los bajos niveles educativos de los estudiantes debido a desigualdades territoriales originadas por factores socioeconómicos, especialmente en las zonas rurales del país donde los estudiantes no reciben la educación adecuada para su aprendizaje. Asimismo, en las zonas urbanas donde los colegios públicos cuentan con muchas fallas en el sistema educativo y que su formación no es la mejor.

Debido a todo lo explicado anteriormente, nuestro objetivo es analizar al programa desde el ciclo de las políticas públicas. De esta manera, buscamos estudiar todas las etapas del programa y ver en qué momento se identifican estos problemas. Finalmente, esto nos llevaría a lograr una evaluación adecuada al programa.

Posteriormente, teniendo en cuenta el estudio que se realice, nos planteamos proponer soluciones a las problemáticas que presenta el acceso a la educación superior en el país especialmente para los jóvenes de menores recursos económicos y la población vulnerable.

7.2 Incorporación del Problema en la Agenda

La problemática de la brecha de acceso existente en la educación superior, ha estado presente en la agenda pública desde tiempos memorables, sin embargo, en la agenda de gobierno, esta problemática no precede a la misma situación. Durante los últimos años, los estudiantes en defensa de sus propios derechos han dado a conocer la gran cantidad de problemas que presenta el sistema educativo de nuestro país, especialmente en el sector de educación superior.

Por lo anterior, la persistencia de esta problemática en la agenda pública y los grandes esfuerzos del gremio académico por sacar a flote las deficiencias que se presentan, se ha logrado que el gobierno tome posición ante estas circunstancias.

Durante los últimos 30 años, el acceso a la educación superior ha aumentado a un mayor ritmo, lo que se tradujo en una tasa de cobertura bruta de 24,0% en el año 2000 y de 42,4% al final de 2012. Durante este periodo, la población matriculada a nivel de pregrado ascendió de 487.448 estudiantes en 1990 a 1.841.282 en 2012, lo que significó una ampliación de los cupos cercana a 278%. (Banco de la República, 2014)

Sin embargo, de acuerdo con el CNA (2014), la cobertura de matrícula en instituciones de educación superior y programas acreditados era de apenas 31% en el año 2014. También se encontró que la cobertura en programas de pregrado acreditados era tan solo del 19%.

Durante las últimas décadas, la población matriculada a nivel de pregrado ascendió de 487.448 estudiantes en 1990 a 873.079 en el año 2000 y a 2.142.443 en el 2014. Sin embargo, cuando se examinan las tasas de cobertura por regiones se observa una gran disparidad. Por ejemplo, para el año 2014, mientras la tasa de cobertura de Bogotá fue del 97,6% y la de Quindío del 53,4%, departamentos como Amazonas, Arauca y Putumayo registraron tasas inferiores al 12%.

Con lo anterior, queda claro que la cobertura de acceso a la educación superior, aunque ha aumentado en los últimos años, sigue siendo muy precaria al comparar al país con otros países tanto de Latinoamérica como del resto del mundo. Lo anterior, acompañado del fortalecimiento de esta problemática en la agenda pública por parte de estudiantes y pertenecedores del gremio académico de educación superior en el país, ha logrado que el gobierno tome acción y se incentive la creación de programas de política pública que den solución a dicha situación.

Es así como después de varios años dentro del agenda pública, el gobierno decide tomar acción ante el problema de cobertura y acceso a la educación superior, por ello, empieza a crear iniciativas que buscan fortalecer el sistema de educación superior, creando mayor cobertura,

especialmente para los estudiantes de bajos recursos económicos, por lo cual, se crea el Programa Ser Pilo Paga.

7.3 Origen del Programa Ser Pilo Paga

El punto de partida del programa se deriva de la tesis de grado de Juan Felipe Penagos, estudiante de doctorado en ingeniería industrial en la Universidad de los Andes. Junto con su director, el profesor Roberto Zarama subdirector del Centro de Estudios Interdisciplinarios Básicos y Aplicados en Complejidad (CEIBA), realizaron investigaciones sobre el acceso de los bachilleres a las universidades de alta calidad del país.

Según el análisis de los resultados de las pruebas SABER 11 del año 2012, 17 mil de los 27 mil mejores puntajes, lo registran estudiantes de estratos 1, 2 y 3, y cerca de 4 mil de esos jóvenes, incluso dos años después de presentar la prueba, no tenían acceso a la educación superior debido a que no contaban con recursos económicos suficientes para solventar los gastos que implica acceder a este nivel educativo.

Para enfrentar esta problemática plantearon un proyecto donde se buscaba beneficiar a los estudiantes con mejores resultados en las pruebas SABER 11 y de estratos 1 y 2 que no poseían los recursos necesarios para acceder a una institución de educación superior. El proyecto fue presentado ante el Ministerio de Educación Nacional y en poco tiempo pasó de ser una propuesta de investigación a un programa de la política pública de educación superior con el objetivo de lograr mejorar la inclusión y el acceso a la educación.

Con el fin de cumplir con algunas de las metas establecidas en el Acuerdo por lo Superior 2034, en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y con el objetivo de lograr que para 2025 Colombia sea el país más educado de América Latina, en el año 2014, el Gobierno Nacional en

cabeza del presidente Juan Manuel Santos y la ministra de Educación, Gina Parody, lanzaron el programa Ser Pilo Paga como política pública de acceso a la educación superior.

El programa ‘Ser pilo paga’ es una apuesta del Gobierno nacional para fomentar el acceso y la excelencia en la educación superior, buscando que los mejores estudiantes del país, con menores recursos económicos, puedan cumplir su sueño de acceder a la educación superior. Pilo Paga cierra brechas de inequidad y pone en igualdad de condiciones a los jóvenes de todos los rincones del país. (MEN, 2017)

El programa Ser Pilo Paga consiste en una serie de créditos condonables para estudios de pregrado en universidades con acreditación de alta calidad, en su primera versión (Ser Pilo Paga 1) el objetivo era beneficiar a 10.000 bachilleres con los mejores resultados en las pruebas SABER 11 y que por medio de su calificación en el SISBEN demostraran que eran personas de escasos recursos que no podían costear sus estudios de educación superior. En caso de requerirlo, el estudiante también podía solicitar apoyo de sostenimiento (de hasta cuatro Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes) y al igual que el pago de matrícula, era condonable. La única condición para condonar el 100% del crédito es que el estudiante termine los estudios financiados.

Los requisitos exigidos por el programa “Ser Pilo Paga” en su primera versión, lanzada en 2014, fueron tres: estar inscrito en el nivel del SISBEN I o II, haber obtenido un puntaje igual o superior a 310 puntos en las pruebas Saber 11 realizadas en agosto de 2014 y haber sido admitido en una Institución de Educación Superior acreditada.

En la segunda versión del programa los requisitos fueron los siguientes: el puntaje debía ser igual o superior a 318, los estudiantes debían haber cursado y aprobado el grado 11 en el 2015, debían estar registrados en el Sisbén en la base del 19 de junio de 2015, debían ser admitidos por

una de las 39 Instituciones de Educación Superior acreditadas en Alta Calidad y por último, los aspirantes de la población indígena deben estar registrados dentro de la base censal del Ministerio del Interior con corte al 30 de junio de 2015.

En la tercera versión del programa los requisitos fueron los siguientes: el estudiante debía ser colombiano, debía haber presentado las pruebas SABER 11 el 31 de julio de 2016, debía haber cursado y aprobado el grado 11 en el año 2016, debía estar registrado en la base del SISBEN con corte al 22 de septiembre de 2016, en el caso de ser indígena debían estar registrados dentro de la base censal del Ministerio del Interior al 30 de septiembre de 2016. Por último, el aspirante debía ser admitido en un programa académico, en modalidad presencial, ofertado en una Institución de Educación Superior con acreditación en alta calidad (o en proceso de renovación de dicha acreditación), en sede o seccional cubierta por la resolución de acreditación.

En su última versión, los requisitos para ingresar al programa fueron los siguientes: primero el estudiante debía ser colombiano, debía haber presentado las pruebas SABER 11 el 27 de agosto de 2017, debía haber obtenido el título de grado de bachiller en la vigencia 2017, debía estar registrado en la base nacional del Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales - SISBEN, suministrada por el Departamento Nacional de Planeación - DNP, con corte a 30 de septiembre de 2017. Únicamente se exceptuaba del requisito del SISBEN al aspirante que perteneciera a población indígena y que se encontrara registrado en la base censal del Ministerio del Interior, remitida por dicho Ministerio con corte a 6 de octubre de 2017.

8. Capítulo 3. Etapa 2 Diseño y Formulación

8.1 Diseño y Formulación del Programa Ser Pilo Paga

El programa Ser Pilo Paga fue diseñado con el objetivo específico de:

Mejorar las condiciones de acceso a la Educación Superior, al grupo de jóvenes bachilleres, con base en los resultados de la prueba SABER 11 y atendiendo criterios de fomento a la calidad y focalización hacia grupos poblacionales con menores condiciones socioeconómicas (ICETEX / MEN, 2014, como se citó en Castro, 2016, p. 17).

El Gobierno Nacional con el fin de fomentar la excelencia y la inclusión en la educación superior, diseña el programa en forma de créditos condonables que solo podían ser solicitados para programas de las instituciones de educación superior acreditadas en Alta Calidad o que hubiesen tenido la acreditación de Alta Calidad y que se encontraran en proceso de renovación de acreditación.

En cuanto a los lineamientos administrativos, el programa “*Ser Pilo Paga*”, es administrado por el ICETEX, a su vez, cuenta con una Junta Administradora que es el organismo encargado de establecer las políticas y el direccionamiento de este programa educativo. Este organismo está integrado por las personas que para este fin se designaron en el contrato del fondo.

La Junta Administradora está conformada: Por parte del Ministerio de Educación Nacional, la Ministra o a su delegado, la Viceministra de Educación Superior o su delegado y la Directora de Fomento de la Educación Superior o su delegado. Por parte del ICETEX, el Vicepresidente de Fondos o su delegado, la Vicepresidente de Crédito y Cobranza o su delegado. (MEN, 2014).

El Ministerio de Educación Nacional financia el 100% del valor de la matrícula para la duración total del programa académico de pregrado seleccionado por el estudiante. Además, otorga un subsidio de sostenimiento. El valor del subsidio de sostenimiento se determina dependiendo de la ciudad o municipio de origen de su núcleo familiar y teniendo en cuenta a la ciudad o municipio al cual tenga que desplazarse para cursar sus estudios de educación superior.

El valor del subsidio está medido en número de SMMLV salario mínimo mensual legal vigente dependiendo del lugar de origen del beneficiario, en la tabla a continuación se presenta la disposición de dicho beneficio.

Tabla 1

Requisitos Ser Pilo Paga 1

SMMLV	Descripción
1	Un (1) Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV) por semestre para estudiantes que no requieran desplazarse del lugar residencia de su núcleo Familiar para cursar sus estudios
1.5	Uno punto cinco (1.5) Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV) por semestre para estudiantes que no requieran desplazarse del lugar residencia de su núcleo familiar para cursar sus estudios y estén ubicados en áreas metropolitanas.
4	Cuatro (4) Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV) por semestre para estudiantes que requieran desplazarse del lugar residencia de su núcleo familiar a la ciudad donde cursará sus estudios y que no correspondan a áreas metropolitanas.

Nota. Adaptado de Información de ICETEX/MEN. 2014.

Tabla 2*Municipios de Beneficiarios que Reciben 1.5 SMMLV*

Municipio IES	Municipios 1,5 SMMLV
Barraquilla	Baranoa, Galapa, Malambo, Palmar de Varela, Polonuevo, Puerto Colombia, Sabanagrande, Santo Tomás, Soledad, Tubará, Sitionuevo
Bucaramanga	Charta, Floridablanca, Girón, Matanza, Lebrija, Piedecuesta, Rionegro, Tona.
Socorro	Palmas del Socorro, Pinchote, Simacota, Confines, San Gil, Palmar, Chima, Hato, Oiba, Guapota, Curiti, Galan, Valle de San Jose, Paramo, Villanueva.
Pereira	Dosquebradas, Santa Rosa de Cabal, La Virginia, Marsella, Cartago (Valle), Ulloa (Valle), Salento (Quindío), Filandia (Quindío), Circasia (Quindío), Chinchina (Caldas), Palestina (Caldas).
Cúcuta	Chinácota, El Zulia, Los Patios, San Cayetano, Santiago, Villa del Rosario.
Medellín	Angelopolis, Bello, Caldas, Copacabana, El Retiro, Envigado, Girardota, Guarne, Itagüí, La Estrella, Sabaneta, San Pedro de los Milagros, San Jerónimo.
Bogotá	Cajicá, Chía, Cota, El Rosal, Funza, La Calera, Madrid, Mosquera, Sibaté, Soacha, Sopó, Subachoque, Tabio, Tenjo, Tocancipá.

Cali	Puerto, Villa Rica, Candelaria, Jamundí, La Cumbre, Palmira, Vijes, Yumbo, Tejada (Cauca).
Palmira	Pradera, Candelaria, El Cerrito, Yumbo, Cali, Florida, Ginebra, El Cairo, Guacari.
Cartagena	Arjona, Clemencia, Santa Catalina, Santa Rosa, Turbaco, Turbaná, Villanueva.
Villavicencio	Restrepo, Cabuyaro, Acacias, Guayabetal (Cundinamarca).
Pasto	Narino, Yacuanquer, Chachagüí, Tangua, La Florida, Santa Bárbara, Arboleda, Buesaco.
Manizales	Villamaría, Neira, Chinchina, Palestina.
Tunja	Arcabuco, Boyaca, Chiquiza, Chivata, Combita, Corrales, Cucaita, Jenesano, Motavita, Nuevo Colon, Oicata, Ramiriqui, Sachica, Samaca, Siachoque, Sora, Soraca, Sotaquira, Toca, Tuta, Ventaquemada, Villa de Leyva, Viracacha.
Sogamoso	Aquitania, Beteitiva, Busbanza, Cerinza, Corrales, Cuitiva, Duitama, Firavitoba, Floresta, Gameza, Iza, Mongua, Mongui, Nobsa, Paipa, Pesca, Santa Rosa de Viterbo, Tasco, Tibasosa, Topaga, Tota.
Duitama	Belen, Busbanza, Cerinza, Corrales, Cuitiva, Firavitoba, Floresta, Gameza, Iza, Mongua, Mongui, Nobsa, Paipa, Santa Rosa de Viterbo, Sogamoso, Sotaquira, Tibasosa, Topaga, Tuta, Tutaza
Chiquinquirá	Caldas, Saboya, San Miguel de Sema, Tinjaca, Raquira, Sutamarchan, Buenavista, Maripi, Simijacá (Cundinamarca), Susa (Cundinamarca), Carmen de Carupa (Cundinamarca), Buenavista (Boyacá)

Santa Marta	Cienaga, Pueblo Viejo
	Cajica, Cota, Tabio, Tenjo, Sopo, Venecia, Tocancipa, Zipaquirá,
Chía	Gachancipa, Cogua, Funza, Subachoque, Mosquera, Nemocon, El Rosal, Madrid
	Timbio, Cajibío, El Tambo, Totoro, Villa Rica, Rosas, Piendamó (Cauca),
Popayán	Sotará (Cauca), Puracé (Cauca).

Nota. Adaptado de Información de ICETEX/MEN. 2014.

La financiación del crédito condonable por parte del Ministerio de Educación Nacional se garantiza por un periodo equivalente al número de periodos (semestres) del programa académico, según la duración establecida por la universidad y teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestal del Fondo.

Ser Pilo paga aplica para programas técnicos profesionales, tecnológicos y universitarios. En los casos en que el programa académico sea por ciclos propedéuticos se financian hasta dos niveles de formación académica.

El programa acepta cambios de programa académico o de Institución de Educación Superior por una sola vez siempre y cuando, la duración total de este no supere la del programa para el cual se otorgó el crédito inicialmente. El valor del nuevo programa (carrera profesional) no puede exceder el 20% del valor del programa inicial; y el cambio se debe realizar dentro de los primeros cuatro semestres del programa inicial. Los periodos académicos adicionales que conlleve el cambio de programa o de Institución de Educación Superior, deberán ser financiados con recursos propios del beneficiario. (ICETEX/ MEN, 2014).

Si el beneficiario pierde el semestre, no se suspenden los desembolsos, continúan hasta la duración total del programa seleccionado inicialmente. Sin embargo, los periodos académicos adicionales que conlleve la pérdida del semestre deben ser financiados con recursos propios del beneficiario.

El estudiante tiene la posibilidad de aplazar el crédito condonable máximo por dos (2) semestres académicos durante la duración del programa. Si se genera el aplazamiento de más de dos semestres el crédito pasará a terminación por superar el número de aplazamientos permitidos.

Si el estudiante deserta o no cumple las condiciones de condonación del crédito, debe cancelar el valor del capital más los intereses generados conforme con la reglamentación establecida por el ICETEX para el crédito condonable. Sin embargo, los desembolsos realizados por concepto de sostenimiento no entran a ser parte del cobro jurídico, se cobra solamente los desembolsos de matrícula realizados a la Institución de Educación Superior.

El programa Ser Pilo Paga solo incluye en su oferta educativa a las Instituciones de Educación Superior con acreditación de alta calidad o en proceso de renovación del mismo. Estas instituciones deben reportar al ICETEX la lista de estudiantes admitidos que corresponden al Programa Ser Pilo Paga. Deben realizar los procesos de revisión de documentos, legalización y renovación de los créditos de los jóvenes del Programa Ser Pilo Paga, bajo los procedimientos y mecanismos determinados por el Ministerio de Educación Nacional y el ICETEX.

Por otro lado, las instituciones deben realizar las acciones necesarias para el acompañamiento y seguimiento académico, social, de bienestar, y demás complementarias al proceso de formación académica a los estudiantes del Programa Ser Pilo Paga. Deben

suministrar al Ministerio de Educación Nacional y al ICETEX, toda la información requerida para el desarrollo del Programa “Ser Pilo Paga”.

En su versión original hacían parte del proceso 39 Instituciones de educación superior acreditadas de alta calidad, de las cuales, 25 son del sector privado y 14 corresponden al sector público. En la Tabla siguiente se encuentran las Instituciones que hacen parte del programa.

Tabla 3*Instituciones de Educación Superior Acreditadas de Alta calidad en el año 2015*

IES acreditadas Colombia 2015
Universidad Industrial De Santander
Universidad Nacional De Colombia (Sedes de Bogotá, Antioquia, Caldas, Valle del Cauca, Arauca, Amazonas, San Andrés y Providencia)
Universidad Pedagógica Y Tecnológica De Colombia
Universidad Pontificia Bolivariana
Universidad Santo Tomás
Universidad Sergio Arboleda
Universidad Tecnológica De Bolívar
Universidad Tecnológica De Pereira
Universidad Militar Nueva Granada
Pontificia Universidad Javeriana (sedes de Bogotá y Cali)
Universidad Autónoma De Bucaramanga
Universidad Autónoma De Occidente
Universidad Autónoma De Manizales

Universidad CES

Universidad De Antioquia

Universidad De Caldas

Universidad de Cartagena

Universidad De La Sabana

Universidad De La Salle

Universidad De Los Andes

Universidad De Manizales

Universidad De Medellín

Universidad Del Cauca

Universidad Del Norte

Universidad Del Valle

Universidad EAFIT

Universidad EAN

Universidad Externado De Colombia

Universidad ICESI

Colegio de Estudios Superiores de Administración Cesa

Universidad del Rosario

Dirección Nacional De Escuelas

Escuela de Ingeniería Julio Garavito

Escuela De Ingeniería De Antioquia

Escuela De Suboficiales De La Fuerza Aérea Colombiana Andrés M. Díaz

Escuela Naval De Suboficiales ARC Barranquilla

Fundación Tecnológica Antonio De Arévalo

Fundación Universidad De Bogotá – Jorge Tadeo Lozano

Instituto Tecnológico Metropolitano

Nota. Adaptado de Información del MEN. 2014.

El programa estaba destinado a un grupo específico de jóvenes de último grado de bachillerato o de educación media que cumplieran con ciertos requisitos. Estos requisitos fueron cambiando en las diferentes versiones del programa, a continuación, se presenta dicha información.

8.2 Ser Pilo Paga 1

Para la primera versión del programa “*Ser Pilo Paga 1*” los requisitos fueron:

Tabla 3

Requisitos programa Ser Pilo Paga 1

Requisitos Ser Pilo Paga 1	
Requisito 1	Ser colombiano.
Requisito 2	Haber presentado el examen de estado de la educación media- ICFES SABER 11 el 3 de agosto de 2014.
Requisito 3	Haber obtenido un puntaje igual o superior a 310 en el examen de estado de la educación media – Prueba SABER 11
Requisito 4	Haber sido admitido en una Institución de Educación Superior

acreditada en alta calidad o en proceso de renovación de la acreditación.

Requisito 5 Estar registrado en la base del Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales- SISBEN, suministrada por el Departamento Nacional de Planeación – DNP, con corte al 19 de septiembre de 2014, dentro de los puntos de corte establecidos por área.

Nota. Adaptado de Información de ICETEX/MEN. 2014.

El Departamento de Planeación (DNP) es la entidad encargada de diseñar todos los instrumentos técnicos del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN). Esta entidad realiza una encuesta o formulario por medio de la cual se recopilan datos, que se traducen en un puntaje de clasificación socioeconómica que oscila entre 0 y 100. Este se calcula a través de un software basado en criterios definidos por el CONPES. El puntaje más cercano a 0 representa una condición relativa de mayor pobreza y/o vulnerabilidad (Secretaría Nacional de Planeación, 2014).

El beneficiario debía estar registrado en la versión III del Sisbén con corte al 19 de septiembre de 2014, dentro de los puntos de corte establecidos por área mostrados en la tabla a continuación.

Tabla 4

Puntaje Máximo Sisbén para ser Beneficiario de Ser Pilo Paga

Requisitos SISBEN	Puntaje máximo
--------------------------	---------------------------

14 ciudades, son las 14 principales ciudades sin sus áreas metropolitanas, Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Bucaramanga, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Pasto, Montería, Manizales y Santa Marta.	57,21
Resto Urbano: es la zona urbana diferente a las 14 principales ciudades, los centros poblados y la zona rural dispersa de las 14 principales ciudades.	56,32
Rural	40,75

Nota. Adaptado de Información de ICETEX/MEN. 2014.

8.2.1 Pilos por el Mundo

Dentro de la convocatoria inicial de Ser Pilo Paga, se creó el programa “Pilos por el Mundo” el cual estaba dirigido a estudiantes que deseaban adelantar sus estudios de pregrado en ciencias básicas, ciencias naturales, tecnología y matemáticas como: química, informática, tecnologías de la información, ciencias de la tierra (geología, geografía) ciencias, matemáticas, física, biología, astronomía u otras ciencias duras.

En la convocatoria Corea del Sur el programa estuvo dirigido a tres estudiantes que deseaban adelantar sus estudios de pregrado en Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas en Corea del Sur en Korea Advanced Institute of Science and Technology – KAIST.

Se preseleccionarían cuatro estudiantes y finalmente Korea Advanced Institute of Science and Technology – KAIST seleccionaría a los mejores tres estudiantes.

Los requisitos de esta convocatoria fueron:

- Tener 18 años cumplidos a 1° de noviembre de 2016

- Haber presentado las pruebas de estado Saber 11 durante los años 2014 o 2015 y haber obtenido un puntaje mayor o igual a 380. Además, haber obtenido un puntaje promedio de 80 en Lectura Crítica, Matemáticas, Razonamiento Cuantitativo y B+ en inglés.

- Estar registrado en la versión III del SISBEN con corte al 19 de junio de 2015 dentro de los puntos de corte establecidos, con un puntaje inferior a 57,21.

Asimismo, la convocatoria tenía varias fases de formación. La primera consiste en preparación para el examen TOEFL, SAT (Scholastic Assessment Test) y SAT 2 así como la presentación de estas pruebas. También, recibirán curso intensivo de inglés durante diez meses. Según los resultados de las pruebas y KAIST mediante su proceso de ingreso (entrevista), seleccionarían hasta 3 pilos para llevar a cabo la segunda fase del programa, que consta de formación profesional durante 4 años.

El programa tenía los siguientes beneficios:

- Gastos de registro, inscripción y gastos académicos a KAIST.
- Subsidio de preparación de documentos de inscripción para KAIST al beneficiario.
- Tiquetes Colombia - Corea del Sur – Colombia.
- Curso y examen de suficiencia idiomática en coreano.
- Seguro médico al beneficiario.
- Sostenimiento: se determina de acuerdo con la ciudad y el país al cual tenga que desplazarse para cursar sus estudios de educación superior y será desembolsado como subsidio, de la siguiente forma: Sostenimiento de \$ 900 USD mensuales para los beneficiarios en Corea del Sur durante su formación profesional - 4 años, desembolsados trimestralmente a favor de cada beneficiario.

Por otro lado, en la convocatoria Francia, el programa estuvo dirigido a estudiantes que deseaban adelantar sus estudios de pregrado en ciencias básicas, ciencias naturales, tecnología y matemáticas como: química, informática, tecnologías de la información, ciencias de la tierra (geología, geografía) ciencias, matemáticas, física, biología, astronomía u otras ciencias duras.

Los requisitos para esta versión fueron:

- Tener 18 años cumplidos a 1° de mayo de 2016
- Haber presentado las pruebas de estado SABER 11 durante los años 2014 o 2015 y haber obtenido un puntaje igual o mayor a 350 puntos. Además, haber obtenido un puntaje promedio de 80 en lectura crítica, matemáticas, ciencias naturales y razonamiento cuantitativo.
- Estar registrado en la versión III del Sisbén con corte al 19 de junio de 2015 dentro de los puntos de corte establecidos, con un puntaje inferior a 57,21.

El programa tenía los siguientes beneficios:

- Visado estudiantil
- Tiquetes Colombia - Francia - Colombia» Curso de francés nivel B2 > Examen nivel B2 francés.
- Seguro médico
- Gastos de registro, inscripción, matrícula y gastos académicos.
- Sostenimiento: Se determina de acuerdo con la ciudad y el país al cual tenga que desplazarse para cursar sus estudios de educación superior, y será desembolsado como subsidio, de la siguiente forma: Sostenimiento de \$800 euros mensuales para los beneficiarios en Francia durante su formación profesional - 3 años, desembolsados anualmente a través de Campus France.

8.3 Ser Pilo Paga 2

La segunda convocatoria ‘*Ser Pilo Paga 2*’, fue dirigida únicamente al grupo de jóvenes que cursaron y aprobaron grado 11 en el año 2015 y que presentaron las pruebas Saber 11 el 02 de agosto de 2015. En la segunda versión del programa los requisitos fueron:

Tabla 5

Requisitos Ser Pilo Paga 2

Requisitos Ser Pilo Paga 2	
Requisito 1	Ser colombiano.
Requisito 2	Haber presentado la prueba SABER 11 el 2 de agosto de 2015.
Requisito 3	Haber obtenido un puntaje igual o superior a 318 en el examen de estado de la educación media – Prueba SABER 11
Requisito 4	Haber sido admitido en una Institución de Educación Superior acreditada en alta calidad o en proceso de renovación de la acreditación.
Requisito 5	Estar registrado en la base del Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales- SISBEN, suministrada por el Departamento Nacional de Planeación – DNP, con corte al 19 de junio de 2015, dentro de los puntos de corte establecidos por área.

Nota. Adaptado de Información de ICETEX/MEN. 2015.

En el programa “*Ser Pilo Paga 2*” se tenía en cuenta que, si el potencial beneficiario pertenecía a la población indígena y no se encontraba en la Base Censal SISBEN, debía estar registrado dentro de la base censal del Ministerio del Interior con corte al 30 de junio de 2015.

Por otro lado, el beneficiario debía estar registrado en la versión III del Sisbén con corte al 19 de junio de 2015, dentro de los puntos de corte establecidos por área mostrados en la tabla.

En la segunda versión del programa se permitió el ingreso de los beneficiarios a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional, en estos casos, el fondo financia el 100% del valor de la matrícula y de la dotación de ingreso y otorga un apoyo de sostenimiento de 1 SMMLV por semestre.

Por otro lado, en su segunda versión se implementó la estrategia de Ser Pilo Paga Profe, la cual surgió como respuesta a la baja demanda que han experimentado los programas de pregrado en el área de las Ciencias de la Educación durante los últimos años, y también como herramienta de calidad en conjunto con el Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media para atraer los mejores hacia la profesión docente y así mejorar la calidad de la educación del país.

8.3.1 *Ser Pilo Paga Profe*

Este capítulo del programa otorgó 1.000 créditos condonables para los beneficiarios. Esta versión cubre el 100% del valor de la matrícula del programa académico de mayor valor o los semestres adicionales, previo acuerdo con las Instituciones de Educación Superior (IES), en modalidad de doble programa.

El programa permite estudiar un pregrado en licenciatura más uno de los programas de pregrado en las áreas de conocimiento avaladas para la convocatoria, tales como: Ciencias de la educación, ciencias sociales y humanas, y matemáticas y ciencias naturales. Asimismo, permite

estudiar un pregrado en las áreas avaladas para la convocatoria, tales como: ciencias de la educación, ciencias sociales y humanas, y matemáticas y ciencias naturales, más un pregrado en licenciatura.

Otra opción, es que el estudiante realice primero un programa académico tal como Historia, Matemáticas, Física, Química, Geología y Biología, entre otros, y al finalizar realizará una Maestría en Educación, el programa inicial debe guardar afinidad con la Maestría en Educación. Aquí se obtendrá un título de Pregrado y un título de Posgrado.

Por otro lado, el beneficiario también podría optar por un programa de pregrado inicial sobre el que se legaliza el crédito condonable de Ser Pilo Paga, y se le otorga el 100% del valor de la matrícula de un programa de posgrado en la modalidad de maestría, hasta completar los semestres regulares de los dos programas académicos.

El beneficiario podía estudiar un pregrado en licenciatura y hacer una maestría en uno de los programas de posgrado avalados para la convocatoria Ser Pilo Paga Profe en: ciencias de la educación, ciencias sociales y humanas, y matemáticas y ciencias naturales.

Estudiar un pregrado en una de las áreas de conocimiento avaladas por el Programa Ser Pilo Paga Profe tales como: ciencias de la educación, ciencias sociales y humanas, y matemáticas y ciencias naturales, y hacer una maestría en educación.

Los requisitos para participar en esta convocatoria fueron:

- Estar cursando una licenciatura y/o programa académico de acuerdo con los requisitos y expuestos.

- Estar admitido en el segundo programa de pregrado o posgrado.

- Certificado de asistencia al programa de orientación socio ocupacional dentro de la IES.

8.4 Ser Pilo Paga 3

La tercera versión del programa, convocatoria ‘*Ser Pilo Paga 3*’, fue dirigida únicamente a estudiantes que cursaron y aprobaron grado 11 en el año 2016 y que presentaron las pruebas Saber 11 el 31 de julio de 2016. En esta versión del programa los requisitos fueron:

Tabla 6

Requisitos Ser Pilo Paga 3

Requisitos Ser Pilo Paga 3	
Requisito 1	Ser colombiano.
Requisito 2	Haber presentado la prueba SABER 11 el 31 de julio de 2016.
Requisito 3	Haber obtenido un puntaje igual o superior a 342 en el examen de estado de la educación media – Prueba SABER 11
Requisito 4	Haber sido admitido en una Institución de Educación Superior acreditada en alta calidad o en proceso de renovación de la acreditación.
Requisito 5	Estar registrado en la base del Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales- SISBEN, suministrada por el Departamento Nacional de Planeación – DNP, con corte al 22 de septiembre de 2016, dentro de los puntos de corte establecidos por área.

Nota. Adaptado de Información de ICETEX/MEN. 2016.

En la tercera convocatoria, los estudiantes podían postularse a las 44 IES acreditadas en alta calidad incluyendo Universidad Libre, Universidad de Magdalena, Universidad Pedagógica,

Instituto Tecnológico de Antioquia y Universidad del Bosque, las cuales se sumaron al programa en el último año después de haber recibido la acreditación en alta calidad.

8.5 Ser Pilo Paga 4

La cuarta y última versión del programa, convocatoria ‘*Ser Pilo Paga 4*’, fue dirigida únicamente a estudiantes que cursaron y aprobaron grado 11 en el año 2017 y que presentaron las pruebas Saber 11 el 27 de agosto de 2017. En esta versión del programa los requisitos fueron:

Tabla 7

Requisitos Ser Pilo Paga 4

Requisitos Ser Pilo Paga 4	
Requisito 1	Ser colombiano.
Requisito 2	Haber presentado la prueba SABER 11 el 27 de agosto de 2017.
Requisito 3	Haber obtenido un puntaje igual o superior a 348 en el examen de estado de la educación media – Prueba SABER 11
Requisito 4	Haber sido admitido en una Institución de Educación Superior acreditada en alta calidad o en proceso de renovación de la acreditación.
Requisito 5	Estar registrado en la base del Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales- SISBEN, suministrada por el Departamento Nacional de Planeación – DNP, con corte a 30 de septiembre de 2017, dentro de los puntos de corte establecidos por área.

Nota. Adaptado de Información de ICETEX/MEN. 2017.

El número de instituciones de Educación Superior incluidas en el programa para ser escogidas por los beneficiarios aumentó a 51 instituciones acreditadas, de las cuales 35 (70%) son instituciones privadas y 16 de ellas (30%) son oficiales.

Asimismo, en la última versión del programa se implementó la inscripción gratuita para presentarse en todas las instituciones públicas acreditadas. En el caso de las instituciones privadas, el beneficiario podrá aplicar gratuitamente a máximo 3. También, se estableció un apoyo de sostenimiento adicional de medio salario mínimo para gastos académicos, dotación, salidas de campo y transporte.

En la cuarta convocatoria, para reconocer diferencias regionales y capitalizar los talentos de zonas vulnerables del país, implementamos dos capítulos especiales, ‘Pilos por Mocoa’ y ‘Todos Somos PAZcífico’. En el Gobierno estamos convencidos de que no hay una mejor política para impulsar la equidad en Colombia, para combatir la pobreza, para construir la paz, que apostarle a la educación. ‘Ser Pilo Paga’, además de cambiarles la vida a miles de nuestros mejores estudiantes y sus familias, se está consolidando como una herramienta para generar conocimiento y mejorar nuestra competitividad como país”, (Ministerio de Educación, 2018, párr. 6).

Estas nuevas versiones ‘Pilos por Mocoa’ y ‘Todos Somos PAZcífico’, benefician a jóvenes que hayan obtenido un puntaje mínimo de 313 para el primero y 318 para el segundo.

8.5.1 Ser Pilo Paga ‘Todos somo PAZcífico’

En esta versión se asignarían 158 cupos, para los bachilleres graduados de colegios ubicados en alguno de los 50 municipios incluidos en el “Plan Todos Somos Pazcífico”, con un puntaje igual o superior a 318 en las pruebas Saber 11 y que cumplen con los demás requisitos de

la convocatoria nacional (estos beneficiarios son adicionales a los que ingresen en el marco del corte del puntaje nacional). (MEN, 2018).

En el programa ‘Todos Somos PAZcífico’ se tienen en cuenta 51 municipios de Cauca, Chocó, Nariño y Valle. Chocó tiene 53 ‘pilos’ bajo este capítulo; Valle 44; Nariño, 35, y Cauca, 26. (MEN, 2018).

8.5.2 *Ser Pilo Paga ‘Pilos por Mocoa’*

En esta versión del programa se entregarían 51 cupos, para los bachilleres graduados de colegios ubicados en el municipio de Mocoa, que obtengan un puntaje igual o superior a 313 en las pruebas Saber 11 y que cumplan con los demás requisitos de la convocatoria nacional (estos beneficiarios son adicionales a los que ingresen en el marco del corte del puntaje nacional). (MEN, 2018).

9. Capítulo 4. Etapa 3, Implementación del Programa Ser Pilo Paga

En 2015 el Ministerio de Educación Nacional implementó una importante estrategia para mejorar las condiciones de acceso y cobertura de la educación superior, conocida como el programa de Ser Pilo Paga, el cual buscaba fomentar el acceso a la Educación Superior con calidad. Por medio de la asignación de créditos 100% condonables para cursar estudios de pregrado presencial en las mejores IES de Colombia, que estuviesen acreditadas en alta calidad. El crédito condonable paga la totalidad de la matrícula y aparte una ayuda en sostenimiento, durante la etapa de estudios y según el lugar al que debía trasladarse el estudiante.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, se fundamenta entre sus políticas de educación: “Colombia la más educada”, y en el Convenio Marco Interadministrativo 771 de 2014, suscrito entre el MEN y en el ICETEX, se reúnen esfuerzos entre ambos para fortalecer estrategias que refuercen la excelencia y la calidad de la educación superior a estudiantes de recursos económicos escasos y sobresalientes por puntajes excelentes en las pruebas saber 11 del año 2014, desde entonces se establecen las bases para la implementación y ejecución del programa.

Según el Convenio Marco, se instauró el Contrato 077 del 18 de enero de 2015, con el cual se creó “el fondo en administración definido como “Ser Pilo Paga” con recursos del MEN, para lograr las estrategias de financiación de la demanda de educación superior. Gracias al contrato se llevó a cabo la primera fase del programa SPP y con ello el traslado de los recursos para la creación del fondo en el ICETEX.

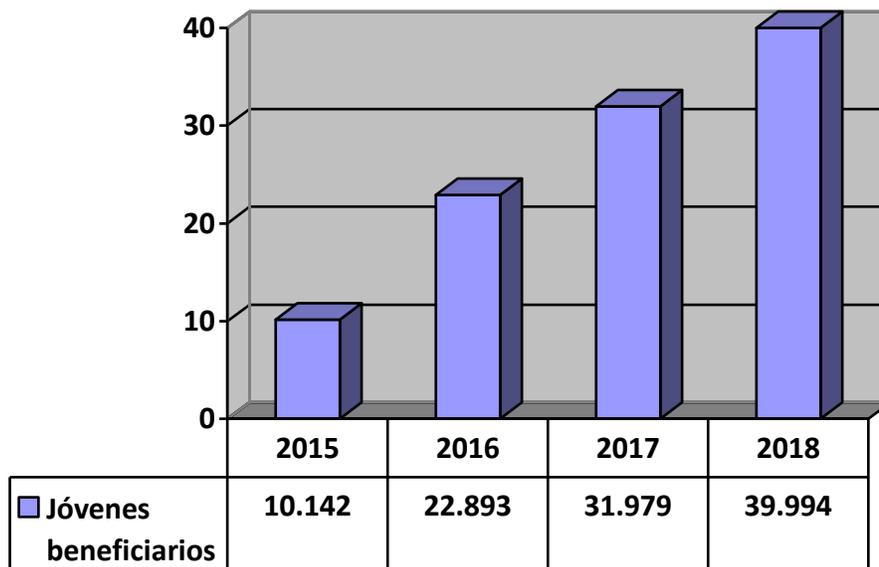
Con el propósito de mejorar la calidad y el acceso a la Educación Superior de los estudiantes de recursos económicos bajos en Colombia, se lleva a cabo el desarrollo del

programa Ser Pilo Paga, del cual solo un grupo muy selecto de estudiantes cumple con el término de elegibilidad orientado en pruebas Saber 11. De los más de \$500,000 jóvenes colombianos que en el 2014 y 2015 presentaron la prueba Saber 11, el 9,36% y el 8,49% obtiene el puntaje requerido. De estos, el 66,45% y el 80,94% de las cohortes de 2014 y 2015 recibieron los créditos condonables.

El PND incentivo el crédito condonable por medio de la creación del programa Ser Pilo Paga como esfuerzo para financiar a la población con alto puntaje en el Saber 11 y con bajo puntaje en Sisbén, se planifico beneficiar a 40,000 jóvenes y de esta manera de lograron adjudicar 39,998 créditos condonables:

Figura 3

Cantidad de beneficiarios acumulados Programa Ser Pilo Paga 2015-2018



Nota. Adaptado de DOCUMENTO CONPES 4013, Consejo Nacional de Política Económica y social. Declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión apoyo para fomentar el

acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia. Bogotá. D.C. Colombia. Departamento Nacional de Planeación. 2020.

Dando continuidad a la promoción del acceso a la educación superior y de calidad de estos estudiantes y para lograr llegar al objetivo de los 40, 000 jóvenes beneficiados hasta 2023, año en que se estipula culminen los estudios de la última cohorte de 2018, se garantizan los siguientes créditos nuevos y renovados:

Tabla 9

Número de créditos nuevos y renovados del programa Ser Pilo Paga

Cohorte	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
SPP 1	9.374	9.193	9.018	8.847			
SPP 2	12.227	12.115	11.885	11.659	11.473	973	973
SPP 3		8.759	8.593	8.429	8.269	8.112	
SPP 4			8.029	7.989	7.949	7.909	7870
Total	21.601	30.067	37.525	36.924	27.655	16.994	8.843

Nota. Adaptado de DOCUMENTO CONPES 3914, Consejo Nacional de Política Económica y social. Modificación del Documento CONPES 3880 Declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión Apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia. Bogotá. D.C. Colombia. Departamento Nacional de Planeación. 2018.

Buscando mejorar en el tema de las críticas de que la mayoría de beneficiarios se inscribían en universidades privadas, se estableció la estrategia de incentivar que un mínimo de 30% de los jóvenes con becas condonables asignadas ingresen a IES públicas, flexibilizando un poco los requisitos, como permitir dos semestres de plazo a los estudiantes después de graduarse

del colegio para presentarse en las IES públicas de su preferencia, los estudiantes podrán comenzar sus estudios en 2019, pero deberán ser admitidos en 2018.

Otro estímulo para estudiar en una universidad pública, es la inscripción gratuita en todas la IES públicas que integran el programa. De igual la forma el incentivo de medio salario mínimo mensual adicional al apoyo de sostenimiento para gastos académicos.

10. Capítulo 5. Presupuesto de Educación Superior y de Ser Pilo Paga 2014-2019

Los recursos para la educación superior pública en Colombia están dirigidos a financiar la oferta y a brindar subsidios a la demanda. El presupuesto para la oferta es asignado por medio de los aportes directos de la Nación y las entidades territoriales a las Instituciones de Educación Superior públicas como universidades y establecimientos públicos, los recursos de las estampillas, los recursos generados sobre la Renta para la Equidad (CREE) y la generación de recursos propios por parte de cada institución a través de sus actividades misionales de investigación y desarrollo.

En cuanto a las fuentes estatales de financiamiento, los recursos a algunas IES son asignados según la naturaleza jurídica. Según la Ley 30 de 1992, en el artículo 86 se establece que los presupuestos de las universidades estarán conformados por los aportes de la Nación, las entidades territoriales y recursos propios. De igual modo, estos aportes deben evidenciar un crecimiento en pesos constantes, el cual se actualiza de forma anual a la proyección del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Así mismo, el artículo 87 de la misma ley establece recursos adicionales a las universidades según el desempeño macroeconómico del país.

Por otra parte, 62 de las 81 IES publicas existentes reciben transferencias anuales del Ministerio de Educación Nacional. Mientras que las de régimen especial, es decir los 19 restantes, se financian con recursos del sector al que pertenecen. Sumado a todo esto se establecieron estrategias adicionales al financiamiento de la oferta a través del descuento de votaciones que se otorga a estudiantes de pregrado y posgrado como incentivos electorales, esto regido por las leyes 403 de 1997 y 815 de 2003.

Por otra parte, los recursos CREE son otra estrategia de financiación de la oferta, que según el Decreto 1246 de 2015, son reservados para infraestructura física, tecnológica y bibliográfica, proyectos de investigación y estrategias de mejoramiento de la calidad académica. También se asigna el recaudo de la estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia, establecido por la Ley 1697 de 2013, en el cual se financian proyectos de infraestructura educativa e investigación.

En cuanto a la financiación de la demanda, el Gobierno Nacional realiza esfuerzos que permiten una destinación óptima de los recursos con que cuenta el Estado, canalizados a través del ICETEX – Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, entidad competente en realizar la gestión y administración del tema de los créditos para educación superior, con los cuales se cubren los costos de matrícula y gastos de sostenimiento.

Los principales incentivos económicos para financiar la demanda de la educación superior son: crédito reembolsable “Tú Eliges”, subsidios de matrícula y sostenimiento, crédito condonable “Ser Pilo Paga”, fondos para poblaciones con especial protección constitucional, fondo de reparación para la población víctima del conflicto armado, fondo para especializaciones en salud y becas para posgrados a mejores Saber Pro.

Durante el periodo 2014-2019, los recursos de educación tuvieron un gran aporte del Presupuesto General de la Nación (PGN), posicionándose este sector como la entidad del Gobierno Nacional con el más alto nivel de ejecución presupuestal con un nivel del 99,83%, mientras que en el 2014 el nivel llegó a un 99,73%.

Durante el periodo 2014-2019, se presentó un aumento en los recursos de educación de aproximadamente un 54%, pasando de \$26,8 billones de pesos en 2014 a \$41,3 billones pesos en 2019. En cuanto a los recursos de inversión, se evidencia que pasaron de un 7% del Presupuesto

del MEN en 2014 con un valor de \$1,8 billones de pesos a un 9,7% en 2019 con un valor de \$4 billones de pesos, recursos que se dirigieron a financiar la ejecución de programas y proyectos para mejorar la calidad de la educación. Este incremento se debe a que, durante este cuatrienio, los rubros de funcionamiento pasaron de representar el 93% en 2014 con una cifra de \$25 billones de pesos a 90,3% en 2019 con una cifra de \$37,3 billones de pesos. Mostrando que para el 2019 los recursos del PGN se distribuyeron en gasto de funcionamiento (90,3%) y recursos de inversión (9,7%).

Tabla 10

Composición del presupuesto por tipo de gasto del MEN, 2014-2019

PRESUPUESTO MEN 2014-2019	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Funcionamiento	\$25	\$26,5	\$29	\$32,3	\$34,1	\$37,3
Inversión	\$1,8	\$2,4	\$2,5	\$3,2	\$3,4	\$4
Total PPTO MEN	\$26,8	\$28,9	\$31,5	\$35,5	\$37,5	\$41,4

Nota. Adaptado de Informe de Gestión 2014 - 2018, Informe de Gestión 2019, MEN. Cifra en billones de pesos corrientes. 2018, 2019.

Como se había indicado anteriormente, el presupuesto total del Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2014 fue de \$26,8 billones de pesos, el cual tuvo un incremento del 7,8% para el año 2015 con una cifra de \$28,9 billones de pesos, gracias a la gestión realizada por el Ministerio ante las entidades directoras del presupuesto, tales como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación. En el 2015, se presentó una mayor

asignación de recursos, principalmente en las inversiones educativas y gracias a una mejor ejecución presupuestal impulsada por el esfuerzo realizado en el transcurso del año en cumplir las metas propuestas.

En el año 2016, se contó con un presupuesto total del MEN de \$31,5 billones de pesos, este valor implica un crecimiento de 8,9% frente a los recursos asignados para el 2015, en este presupuesto el 91,92% equivale a gastos de funcionamiento, mientras que el 8,08% a los gastos de inversión. En este año se trazaron metas ambiciosas en cuanto al mejoramiento de la calidad y ampliación de cobertura a través de diferentes programas y el refuerzo a la gestión territorial; de igual manera se buscó mejorar el acceso con calidad a la educación superior gracias al programa Ser Pilo Paga.

Para la siguiente vigencia, el presupuesto tuvo un valor de \$35,5 billones de pesos, es decir, que para el año 2017 los recursos se aumentaron en un 12,6%. De los cuales se destinaron \$32,2 billones de pesos para gastos de funcionamiento y el presupuesto de inversión tuvo una apropiación de \$3,2 billones de pesos, que comparado con el gasto en inversión del año anterior que fue de \$2,5 billones de pesos, el incremento en 2017 fue de 28%.

En el año 2018, el MEN recibió un presupuesto para desarrollar sus operaciones de \$37,5 billones de pesos, distribuidos el 91% en funcionamiento correspondientes a transferencias corrientes, gastos personales y generales, mientras el 9% de este valor fue asignado para inversión.

Para el año 2019, se buscó avanzar hacia una mayor equidad en las oportunidades de acceso a la Educación Superior, con lo cual el MEN gestionó un conjunto de acciones que buscaban aportar insumos para avanzar en las metas de mediano y largo plazo; de lo cual se destaca el presupuesto más alto para educación en toda la historia de Colombia hasta ese periodo,

con una cifra de \$41,3 billones. El presupuesto del 2019 fue repartido en un 9,7% para inversión y un porcentaje 90,3% para recursos de funcionamiento.

10.1 Financiación de la Oferta de Educación Superior

La educación superior en Colombia es financiada por medio de mecanismos dirigidos a la oferta y de subsidios a la demanda. Entre los mecanismos orientados a financiar la oferta se encuentran los aportes directos de la Nación y las entidades territoriales a las instituciones de educación superior públicas, que son los aportes a universidades públicas que se gestionan a través transferencias según la Ley 30, los recursos provenientes de estampillas y de impuestos, tales como el generado sobre la Renta para la Equidad (CREE), así como la creación de recursos propios de cada institución recibidas en la labor de sus operaciones misionales de investigación y desarrollo, y las fuentes estatales que asignan recursos a ciertas IES según su naturaleza jurídica.

El total de recursos otorgados anualmente por los aportes de la Nación a la IES entre 2014-2019, sumo un total de \$21,38 billones de pesos asignados para financiar la oferta de la Educación Superior en Colombia.

Tabla 11

Aportes de la Nación a IES Públicas, 2014-2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Aportes de la Nación a IES	\$3,07	\$3,14	\$3,3	\$3,6	\$3,77	\$4,5

Nota. Adaptado del Informe de Gestión 2014 - 2018, 2018, 2019. MEN. Cifra en billones de pesos corrientes. (2018, 2019).

Entre 2014 y 2017, se giraron \$10,14 billones de pesos a la IES en el marco del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, y \$132 mil millones del artículo 87. También fueron recibidos \$128 mil millones de pesos por concepto de reconocimiento al descuento de votaciones. En el mismo periodo, se otorgó un total \$1,22 billones correspondientes al Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE). A este se suma el total de la estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales, por un valor de \$72 mil millones de pesos. De igual forma, se giraron \$933 mil millones de pesos de acuerdo de concurrencia pensional a 6 universidades públicas. En 2017, se asignaron \$186 mil millones equivalentes al crecimiento del IPC para 2016 (5,75%) y 6% de aporte adicional.

Durante 2018 fueron otorgados \$3,77 billones de pesos de aportes de la Nación, de los cuales se asignaron \$3,67 billones pesos para las universidades públicas y \$96,848 millones para las instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias públicas (ITTU). De los \$3,67 billones de pesos de las Universidades Públicas corresponden \$3,44 billones para recursos de funcionamiento y \$228,508 mil millones para inversión. De los recursos de funcionamiento, \$3,01 billones provienen del artículo 86, \$338,306 mil millones a concurrencia pensional, \$19,205 millones por concepto del artículo 87, \$35,956 millones por descuento de votaciones y \$30,000 millones adicionales por liquidación de presupuesto 2018.

De los \$228,508 millones de inversión del 2018, corresponden \$84,295 millones a recursos del artículo 86 y \$74,217 millones por concepto de estampilla Pro-Universidad Nacional y \$70,000 millones adicionales por liquidación de presupuesto 2018.

Entre los recursos de funcionamiento del MEN, las transferencias representan el 99,7% del presupuesto y en cuanto a la educación superior, los aportes de la Nación a las universidades públicas representan un 10,3% de las transferencias del MEN, equivalente a \$3,5 billones para el

2018. Mientras que en el 2014 el rubro de las transferencias a universidades públicas era de \$2,6 billones, marcando un incremento del 33,91% en este aporte a educación superior. Este rubro ha permitido financiar el pago de nómina de docentes y administrativos, servicios públicos, arrendamientos y otros gastos generales, que conllevan a reforzar la base presupuestal de 32 universidades públicas.

Tabla 12

Transferencias a Universidades Públicas del Presupuesto de Funcionamiento, 2014-2018

	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>
<i>Transferencias a</i>					
<i>Universidades</i>	\$2,6	\$2,7	\$2,9	\$3,2	\$3,5

Nota. Fuente: Elaboración propia, Informe de Gestión 2014 - 2018, MEN. Cifra en billones de pesos corrientes. 2018.

En 2019 el presupuesto de la educación superior pública aumenta más de \$4,5 billones, de los cuales \$1,34 billones son destinados a la base, \$1,5 billones son procedentes del recaudo 2019 y 2020, \$1,35 billones son de inversión del presupuesto General de la Nación y \$300 mil millones excedentes del sector cooperativo.

10.2 Financiación de la Oferta de Educación Superior

En cuanto a la financiación de la demanda, el MEN busca fortalecer el trabajo conjunto con fondos y alianzas para financiar la demanda de educación de la población a nivel nacional e internacional. Por la parte de los recursos de inversión, la mayor proporción de estos se

concentra en infraestructura educativa para educación básica y los incentivos a la demanda en la educación superior.

Por parte de los incentivos, los recursos se orientan a incentivar los programas de becas, créditos condonables y subsidios de sostenimiento, entre los cuales sobresale el programa Ser Pilo Paga y el subsidio a la tasa de interés real igual a cero en los créditos otorgados por el ICETEX a estudiantes de estratos 1,2 y 3.

Es así como el ICETEX es el encargado de financiar la educación superior en pregrado y posgrado, a través de incentivos a la demanda en educación superior que se enfocan en el acceso, la permanencia y graduación de estudiantes sobresalientes de escasos recursos o con alguna condición especial protegida constitucionalmente. Durante el cuatrienio 2014-2018 el gobierno nacional asignó un total de \$3,65 billones de pesos para financiar las estrategias de financiación de la demanda por medio del ICETEX.

Tabla 13

Distribución del Presupuesto de Inversión para Educación Superior 2014-2018

Eje temático	2014	2015	2016	2017	2018
Educación Superior	661.401	985.985	1.362.496	1.601.585	1.843.394
Fomento a la educación superior mediante incentivos a la demanda (ICETEX).	547.891	787.493	1.055.765	1.256.902	1.490.886
Calidad y fomento de la educación superior	47.502	80.504	186.255	56.879	*194.000
Transferencias a Instituciones de					

Educación Superior (Ley 30 de 1992, Ley 1324 de 2009, estampilla, CREE)	66.008	117.988	120.476	287.805	158.508
--	--------	---------	---------	---------	---------

Nota. Tomado de Informe de Gestión 2014 - 2018, MEN. Cifra en millones de pesos corrientes.
*Incluye \$70 millones para transferir a las IES, Ley 1873 del 20 de diciembre de 2017. 2018.

Los esfuerzos del Gobierno se canalizan a través de ICETEX, entidad competente para los créditos educativos disponibles para ciudadanos con interés de cursar estudios en educación superior. Para el año 2018, se destinaron \$1,490 billones para apoyar las estrategias de financiación de la demanda de educación superior, beneficiando a los estudiantes con subsidios, créditos condonables y subsidios a la tasa de interés.

Buscando mejores oportunidades para el acceso, permanencia y graduación en Educación Superior de jóvenes con resultados académicos sobresaliente o vulnerables socioeconómicamente, el Gobierno Nacional ejecutó \$1,701 billones a través gestión de fondos y la asignación de subsidios y condonaciones para beneficiar a 531,677 jóvenes.

10.3 Presupuesto Ser Pilo Paga

En el progreso del Programa Ser Pilo Paga se llegaron a adjudicar un total de 39,994 créditos condonables al cierre del 2018, con una asignación presupuestal de \$1,8 billones de pesos, repartidos de la siguiente forma:

Tabla 14

Recursos por fase del Programa Ser Pilo Paga, 2014-2019

	<i>Beneficiarios</i>	<i>Asignación presupuestal</i>
<i>SPP1</i>	10,142	\$155,000,000,000
<i>SPP2</i>	12,751	\$345,412,613,102
<i>SPP3</i>	9,086	\$548,721,608,919

<i>SPP4</i>	8,015	\$736,014,985,699
<i>TOTAL</i>	39,994	\$1,785,149,207,720

Nota. Tomado del Informe de Gestión 2018, MEN. 2018.

Para la vigencia del 2019, se seguían asignando recursos por concepto del programa Ser Pilo con un valor de \$717,872 millones de pesos, para los 34,573 beneficiarios que seguían con la continuidad de sus estudios financiados por la modalidad de crédito condonable.

Una estrategia muy importante para poder alcanzar las metas del programa SPP consistía en garantizar la financiación necesaria para promover el acceso y principalmente la permanencia y culminación de los estudios de educación superior por parte de los jóvenes de ingresos bajos beneficiados. En lo concerniente a los recursos se garantiza la financiación hasta la cuarta cohorte del programa Ser Pilo Paga, que se estiman culminen sus estudios en el 2023. Los recursos financieros para permitir la continuidad del programa hasta la cuarta cohorte, están enmarcados en el Marco de Gasto de Mediano Plazo 2018-2021.

Los recursos adicionales asignados son para atender a los beneficiarios de la cuarta cohorte en el periodo 2018-2023 ascienden a \$1.018.858 millones, el recurso para el 2018 es de un valor de \$178.223 millones para cumplir con la meta del PND 2014-2018 que es de llegar a 40,000 estudiantes de escasos recursos.

Tabla 15

Número de créditos nuevos y renovados del programa Ser Pilo Paga

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
SPP 1	139.553	162.349	176.198	183.958	23.368	183	0	0	546.056

SPP 2	206.361	227.835	237.080	254.546	265.442	31.599	152	0	1.016.655
SPP 3	0	131.804	137.021	141.204	151.610	158.094	18.658	88	738.478
SPP 4	0	0	178.223	188.690	199.516	210.894	222.699	18.836	1.018.858
Total	345.914	521.988	728.522	768.398	639.936	400.770	241.509	18.924	3.320.047

Nota. Adaptado de DOCUMENTO CONPES 3914, Consejo Nacional de Política Económica y social. Modificación del Documento CONPES 3880 Declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión Apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia. Bogotá. D.C. Colombia. Departamento Nacional de Planeación. 2018.

11. Capítulo 6. Etapa final programa Ser Pilo Paga

Desde su inicio, el programa “Ser Pilo Paga” ha causado un fuerte debate entre políticos, expertos académicos y otros personajes de la opinión pública del país. Existen muchos puntos de vista en cuanto a la efectividad del proyecto y son diversos los comentarios que se hacen en cuanto a su implementación. Sin embargo, en este proyecto se busca ser lo más objetivo posible, por tanto, se analizará la efectividad del programa desde su propia literatura, teniendo en cuenta los objetivos planteados y las metas que se querían alcanzar.

11.1 Cobertura del Programa Ser pilo Paga

La meta del programa era permitir que 40.000 estudiantes con excelentes calidades académicas ingresaran al sistema de Educación Superior. Según cifras oficiales del Ministerio de Educación Nacional, en su primera versión, el programa logró beneficiar a 10.142 jóvenes en todo el país. En la segunda convocatoria el número de pilos llegó a 12.751. En su tercera versión, el programa benefició a 9.086 estudiantes y en su última versión fueron 8.015. (MEN, 2018).

En resumen, el programa en sus cuatro versiones logró que 39.994 jóvenes de escasos recursos de todo el país tuvieran acceso a la educación superior, contribuyendo a la construcción de una Colombia educada y con más oportunidades para todos.

Tabla 16

Nivel de Cobertura en cada Versión de Ser Pilo Paga

Año	Versión Ser Pilo Paga	Puntaje mínimo	# Beneficiarios
2015	1	310	10.142
2016	2	318	12.751

2017	3	342	9.086
2018	4	348	8.015
Total	-	-	39.994

Nota. Adaptado de Informe de Gestión 2018, MEN. 2018.

Según cifras oficiales del Ministerio de Educación Nacional gracias al programa ‘Ser Pilo Paga’ y a otras iniciativas del Gobierno, la probabilidad de que los jóvenes de bajos recursos económicos ingresaran a la educación superior de calidad aumentó del 36% al 69%.

En materia de acceso a la educación superior, el programa es presentado por el gobierno como una gran estrategia innovadora que tiene como objetivo mejorar los índices de cobertura y garantizar un mayor acceso a este nivel educativo a los jóvenes de menos recursos. En términos específicos, el programa buscaba beneficiar a 40.000 estudiantes en todo el país y a pesar de que en sus cuatro versiones se lograron tener 39.994 pilos, no se cumplió con la meta.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta indispensable aclarar que hubo una efectividad del 99% en el aspecto de cobertura total, sin embargo, hizo falta un pequeño grupo de estudiantes para completar el objetivo planteado por el programa. Asimismo, habría sido meritorio lograr exceder el número de beneficiarios en cada versión del programa, pero claramente hubo un pequeño déficit que resultó en menos jóvenes favorecidos de los que se plantearon.

Tabla 17

Departamentos con mayor número de beneficiarios de Ser Pilo Paga

<i>Departamento</i>	<i>Total Beneficiarios</i>
Bogotá	5.353
Antioquia	4.595

Santander	3.245
Atlántico	3.032
Valle del Cauca	2.653

Nota. Adaptado de Información de MEN. 2018.

Los estudiantes beneficiarios de Ser Pilo Paga provienen de 993 municipios de todos los departamentos del país. Las entidades territoriales que más participación tienen en el número total de pilos son el Distrito Capital con el 14,51 por ciento del total; Antioquia con el 11,63%; Santander con el 7,91%; Atlántico con el 7,63%, y Valle del Cauca con el 7,3%. (MEN, 2018).

En cuanto a las Instituciones de Educación Superior que más escogen los beneficiarios para cursar el programa de su elección se encuentran en Bogotá (35,4 por ciento), Antioquia (18,4%) y Atlántico (11,1%). (MEN, 2018).

Tabla 18

Nivel de Cobertura por Departamentos

Departamento	SPP 1	SPP 2	SPP 3	SPP 4	Total
Distrito Capital	1804	1825	990	734	5.353
Antioquia	1378	1472	911	834	4.595
Cundinamarca	784	794	451	329	2.358
Santander	741	949	820	735	3.245
Valle del Cauca	736	922	656	339	2.653
Atlántico	657	907	814	654	3.032
Bolívar	410	476	378	298	1.562
Nariño	404	746	559	511	2.220

EL PROGRAMA SER PILO PAGA**92**

Boyacá	375	512	394	268	1.649
Córdoba	364	502	458	391	1.715
Norte de Santander	320	555	565	472	1.852
Meta	244	359	207	169	979
Tolima	235	310	205	150	900
Huila	229	345	263	250	1.087
Risaralda	194	289	160	131	643
Cesar	150	222	189	178	739
Casanare	141	201	119	130	591
Caldas	125	183	92	76	476
Magdalena	124	111	104	69	408
Cauca	115	221	129	144	609
Arauca	86	100	55	52	293
La Guajira	71	98	71	59	299
Putumayo	63	107	89	141	400
Quindío	58	85	52	84	279
Caquetá	56	72	49	39	216
San Andrés	23	30	11	16	80
Chocó	17	21	17	71	126
Guaviare	15	13	7	3	38
Vichada	6	9	2	2	19
Vaupés	4	3	0	0	7
Amazonas	3	1	7	5	16

Guainía	3	7	4	3	17
Total	10.142	12.751	9.086	8.015	39.994

Nota. Adaptado de Informes de Gestión 2017 y 2018, MEN. 2018.

Las cifras muestran que la mayor parte de los beneficiarios se aglomeraron en ciertos departamentos del centro del país, esto debido a que de las Instituciones acreditadas a las cuales podían acceder los estudiantes se encuentran en dicha zona del país, lo que dejó a las ciudades apartadas rezagadas en términos de cobertura y participación.

Departamentos como Cundinamarca, Antioquia y Santander representan la ubicación de la mayor cantidad de estudiantes beneficiados, sin embargo, departamentos alejados como Guaviare, Guainía, Vichada y Amazonas fueron los que menos pilos tuvieron en su región.

Tabla 19

Nivel de Cobertura por IES

Carácter	IES	SPP1	SPP2	SPP3	SPP4
Especial	Dirección Nacional de Escuelas	3	1	1	1
Especial	Escuela Naval de Suboficiales Arc Barranquilla	2	3	0	0
Especial	Escuela Suboficiales CT Andres M Díaz Fac	10	5	0	0
Especial	Universidad Militar-Nueva Granada	6	114	69	40
Oficial	Instituto Tecnológico Metropolitano	47	30	9	6
Oficial	Universidad de Antioquia	174	142	170	194
Oficial	Universidad de Caldas	138	126	60	60
Oficial	Universidad de Cartagena	82	86	69	74

EL PROGRAMA SER PILO PAGA**94**

Oficial	Universidad de Nariño	1	2	1	60
Oficial	Universidad del Cauca	87	71	34	72
Oficial	Universidad del Magdalena	2	2	25	26
Oficial	Universidad del Valle	141	386	102	140
Oficial	Universidad Distrital Francisco José de Caldas	0	0	5	36
Oficial	Universidad Industrial de Santander	216	303	240	-
Oficial	Universidad Nacional de Colombia	411	494	518	680
Oficial	Universidad Pedagógica Nacional	0	3	2	1
Oficial	Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	208	247	114	83
Oficial	Universidad Tecnológica de Pereira	257	242	111	100
Oficial	Tecnológico de Antioquia	0	0	1	2
Privada	Colegio de Estudios Superiores de Administración	0	0	2	2
Privada	Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario	143	279	225	163
Privada	Escuela Colombiana de Ingeniería Julio Garavito	6	331	201	111
Privada	Escuela de Ingeniería de Antioquia	102	119	174	
Privada	Fundación Tecnológica Antonio de Arévalo	13	3	0	
Privada	Fundación Universidad de Bogotá-Jorge Tadeo Lozano	724	649	126	69
Privada	Fundación Universidad del Norte	1095	1202	1065	800
Privada	Pontificia Universidad Javeriana	587	1037	943	-
Privada	Universidad Autónoma de Bucaramanga	633	523	292	184
Privada	Universidad Autónoma de Manizales	3	315	261	152

Privada	Universidad Autónoma de Occidente	190	194	105	69
Privada	Universidad del Cesar	138	187	195	-
Privada	Universidad de La Sabana	366	599	341	319
Privada	Universidad de La Salle	1053	689	245	70
Privada	Universidad de Los Andes	566	666	651	428
Privada	Universidad de Manizales	1	53	48	36
Privada	Universidad de Medellín	283	492	183	-
Privada	Universidad de San Buenaventura	0	1	0	81
Privada	Universidad EAFIT	333	488	323	258
Privada	Universidad EAN	295	238	83	43
Privada	Universidad El Bosque	6	12	172	126
Privada	Universidad Externado De Colombia	77	144	119	79
Privada	Universidad ICESI	377	463	385	264
Privada	Universidad Libre	9	26	281	238
Privada	Universidad Pontificia Bolivariana	670	715	412	329
Privada	Universidad Santo Tomás	314	273	360	203
Privada	Universidad Sergio Arboleda	25	309	155	95
Privada	Universidad Tecnológica de Bolívar	347	483	203	121
Total		10.142	12.751	9.086	8.015

Nota. Adaptado del Informes de Gestión 2017 y 2018, MEN. 2018.

Por otro lado, en el programa se planteaba beneficiar a estudiantes de todas partes del país, sin embargo, el acceso a las instituciones de educación superior estuvo centralizado puesto

que no se tuvo en cuenta que la mayoría de las instituciones acreditadas de alta calidad se encuentran en el centro del país y que muchos jóvenes no lograron trasladarse a dichas ciudades para los respectivos procesos de admisión y otros no lograron adaptarse a dichas ciudades lo que los llevó a desertar de la oferta académica.

Como Política Pública de acceso a la educación superior, el programa presenta grandes déficits, ya que, si comparamos cifras reales, el panorama es desolador. Para el año 2014, fecha en que inició esta iniciativa, de los 544.536 estudiantes que presentaron el ICFES solo 10.142 resultaron beneficiados por el programa, lo cual se resume en tan solo el 1.86% del total de estudiantes. Como lo muestra la tabla a continuación, el número de estudiantes beneficiados no alcanza a representar ni siquiera el 2,5% del total de alumnos que presentan dichas pruebas.

Tabla 20

Programas con Mayor Porcentaje de Pilos

Programas con mayor porcentaje de Pilos	Porcentaje %
Ingenierías.	48,9%
Humanidades y Ciencias Sociales.	19,5%
Economía, Administración, Contaduría.	12,3%

Nota. Adaptado de Información de MEN. 2018.

Asimismo, los datos lanzados por el Ministerio demuestran que los programas académicos más apetecidos por los estudiantes son las ingenierías (48,9%), seguidas por las humanidades y ciencias sociales (19,5%), y carreras en economía, administración y contaduría (12,3%). (MEN, 2018).

Tabla 21*Beneficiarios Ser Pilo Paga Frente a Estudiantes que Presentaron el ICFES en cada Versión*

Año	# Estudiantes ICFES	# Beneficiarios	% Acceso IES
2014-2	544.536	10.142	1.86%
2015-2	542.450	12.751	2,35%
2016-2	548.214	9.086	1.65%
2017-2	546.278	8.015	1.46%
Total	2.181.478	39.994	1.83%

Nota. Adaptado de Informe de Gestión 2018, MEN. Informe Nacional Resultados nacionales 2014-II – 2017-II saber 11, ICFES. 2018.

Con las cifras anteriores se puede demostrar lo poco que logra a garantizar el programa Ser Pilo Paga el acceso a la educación superior en Colombia, esto representa una brecha importante que refleja la cantidad de estudiantes que queda fuera de esta oportunidad y que, en muchos de los casos, son jóvenes de estratos bajos que nunca llegan a cambiar su situación.

Otra de las grandes críticas del programa se basa en la desviación de recursos a la Instituciones Privadas. Analizando la información oficial emitida por la sala de prensa del Ministerio de Educación Nacional, en la primera versión del programa 9 de las 10 universidades que más recibieron pilos eran instituciones privadas. Por su parte, el Observatorio de la Universidad Colombiana (2016) afirma que 98.4% de los recursos de las dos primeras versiones del programa terminaron en universidades privadas.

Dado lo anterior, es importante destacar que, para el año 2017 el valor promedio de matrícula por semestre de un estudiante en la Universidad de los Andes ascendía a 13'493.075 pesos COP, mientras que en la Universidad Nacional de Colombia el valor promedio de una

matrícula es de 378.762 pesos COP12 por estudiante, esto refleja claramente la inequidad y desigualdad que generó el programa ante la desviación de recursos a dichas Instituciones.

Tabla 22

Beneficiarios Ser Pilo Paga Según Sector de IES

Sector IES	Spp1	Spp2	Spp3	Total	%
Privada	8.537	10.494	7.555	26.400	82,5%
Oficial	1764	2134	1461	5.359	16,7%
Especial	21	123	70	214	0,6%
Total	10.142	12.751	9086	31.979	100%

Nota. Adaptado del Informe de Gestión 2018, MEN. Distribución de los beneficiarios IES/sector. 2018.

Como se puede observar con las cifras anteriores, en las tres primeras versiones del programa el número de beneficiarios que ingresó a una Institución privada superó el 80% del total de los pilos, esto comparado con solo un 16,7% de estudiantes en el sector público y 0.6% en Instituciones de carácter especial.

Para contrarrestar la situación, en la cuarta versión del programa se implementó la inscripción gratuita de los beneficiarios en todas las Instituciones públicas acreditadas. En el caso de las instituciones privadas, el estudiante podía aplicar gratuitamente a máximo 3. Asimismo, se amplió a un plazo de dos semestres, después de graduarse del colegio, para que los beneficiarios se presentaran y fueran admitidos en la universidad pública de su elección.

Con lo anterior, se buscaba incentivar a los jóvenes, con el fin de que mínimo el 30% de los beneficiarios adjudicados ingresaran a universidades públicas y de esta manera, neutralizar un poco la situación presentada en las primeras tres versiones.

Por otro lado, el puntaje mínimo requerido para ser partícipe del programa se convirtió en un obstáculo para muchos jóvenes, ya que la educación recibida durante sus años de formación estuvo afectada por diversos factores, como la poca oferta educativa en zonas rurales y a la mala calidad de la misma, asimismo como la falta de preparación para dichas pruebas y el poco apoyo del gobierno para mejorar los estándares de calidad académica.

El aumento del puntaje mínimo en cada versión causó frustración en los estudiantes que obtuvieron buenos resultados, pero que por poco no lograron ser beneficiarios, el programa aumentó los requisitos lo que se impuso como barrera en el acceso de muchos estudiantes al programa. En la tercera versión del programa, el valor aumentó 24 puntos donde se pasó de un puntaje de 318 a 348, lo que a su vez disminuyó el número de beneficiarios de 12.751 en la segunda versión a 9.086 en la tercera, demostrando así el papel fundamental que marcó este requisito.

Por otra parte, los efectos positivos que se encontraron en temas de acceso y permanencia reflejan que el programa mejora la probabilidad de acceso a una IES acreditada en cerca 31,8 puntos porcentuales y sumado a esto permitió que la probabilidad de ausentarse después del primer semestre disminuya en cerca de 7 puntos porcentuales. En este caso, entre las políticas y programas como Ser Pilo Paga se ha logrado que la tasa de cobertura de los jóvenes más pobres se ubique en 14%, mientras que la tasa de cobertura neta para grupos de con protección constitucional llegó a niveles cercanos al 27% para el año 2105. Sin embargo, estas cifras aún son insuficientes, dado que la tasa de cobertura en pregrado es de 51,5% en 2016 y la meta es de 57% a el año 2018.

En el año 2016 se llegó a tener en el país una tasa de cobertura del 51,2%, lo que implica un crecimiento cercano a 30 puntos porcentuales en los últimos años. Mientras que el 2017, se

lanzó la cuarta convocatoria del programa para intentar alcanzar la meta de 40,000 estudiantes, convocatoria para la cual se aprobó un monto de 1,019 billones de pesos, recursos necesarios para financiar los recursos adicionales que se requieran por la puesta en marcha de la cuarta convocatoria.

Ser pilo paga ha sido parte importante en el aumento del acceso a educación superior de los estudiantes de ingresos bajos, pues según el MEN, en el 2014, antes de la creación del programa, era casi imposible para un joven de estrato del 1 al 3, entrar a la educación superior inmediatamente después de graduarse como bachiller, a pesar de que tuviera uno de los mejores resultados en las pruebas Saber 11. En los años anteriores al 2014, cerca de 17,790 jóvenes de estrato 1 al 3 obtuvieron resultados que los ubicaban en top 7% de los mejores resultados. Sin embargo, alrededor de 17,000 jóvenes no ingresaron inmediatamente a la educación superior.

Este es un logro que se debe al programa SPP, que consiste en que anualmente ingresen cerca del 60% de los graduados con merito académico y con situación vulnerable a la educación superior, aumentando en 46,1 puntos porcentuales la probabilidad de acceder a una institución de alta calidad. Otro impacto importante y positivo de SPP, se evidencia en la movilidad social del país, dado que el 75% de los jóvenes provienen de colegios oficiales y 1,74 de total son víctimas del conflicto armado.

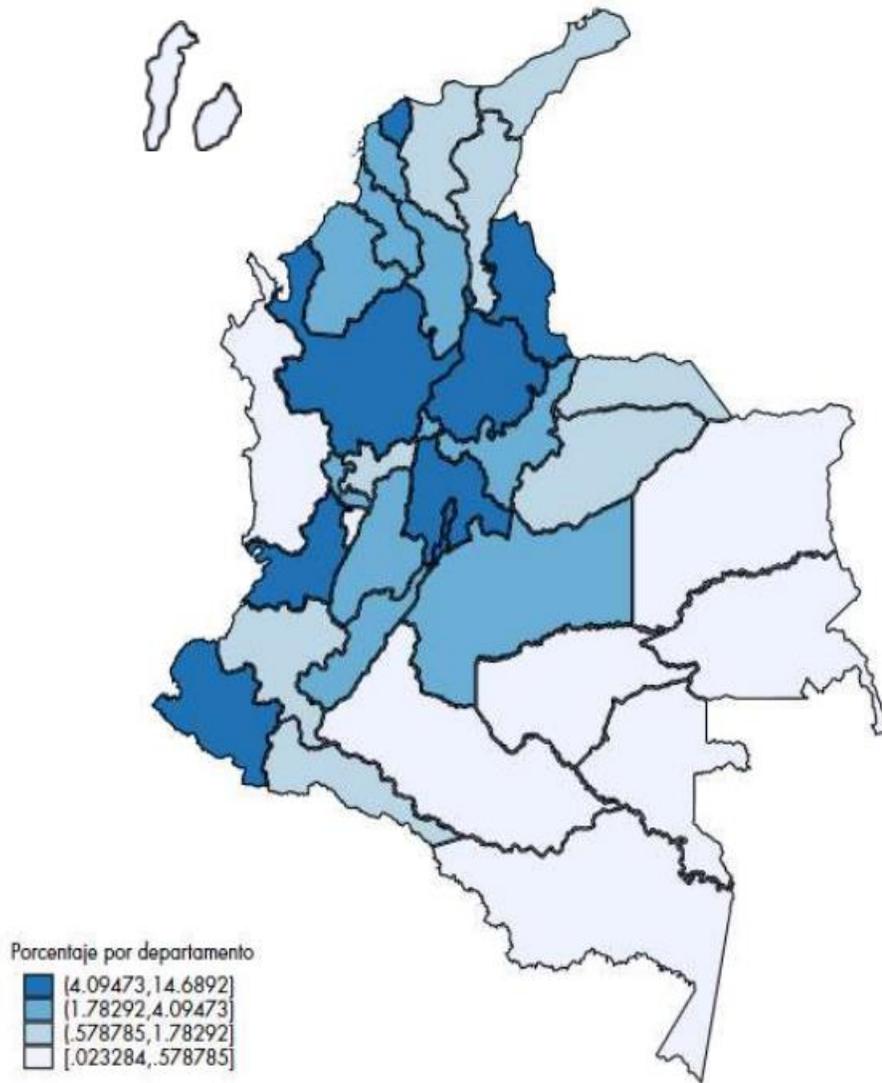
Por otra parte, todos los departamentos del país tienen estudiantes beneficiados, aproximadamente el 88% de los municipios de Colombia tienen estudiantes beneficiados, provenientes de 990 municipios. Sin embargo, algunos departamentos del sur del país como la Amazonía, el Choco, la Guajira, entre otros, no supera el 1% del total de los beneficiados.

Cabe resalta que SPP conto con una tasa de deserción mucho menor al promedio en educación superior y también ha impactado positivamente el aumento de los mejores puntajes de

las pruebas saber 11, pues en 2016, alcanzaron un máximo histórico con un aumento de 7 puntos en promedio global (en 2014 fue de 250 y 2019 fue de 257).

Figura 4

Porcentaje de beneficiarios activos de Ser Pilo Pago por departamento



Nota. Adaptado de DOCUMENTO CONPES 3914, Consejo Nacional de Política Económica y social. Modificación del Documento CONPES 3880 Declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión Apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia. Bogotá. D.C. Colombia. Departamento Nacional de Planeación. 2018.

Conclusiones

Después de la evaluación realizada en este proyecto, es indispensable reconocer que el programa Ser Pilo Paga fue una buena iniciativa realizada por parte del Gobierno, esta política logró que casi 40 mil jóvenes de escasos recursos tuvieran la oportunidad de ingresar a una institución de educación superior, lo cual hizo que la vida de los beneficiarios y sus familias cambiara positivamente.

El programa surgió como una gran estrategia de desarrollo para el país, logrando grandes avances en temas de educación y generando un buen impacto en la reducción de la brecha de desigualdad e inclusión en términos de educación superior.

En términos generales, se puede destacar el buen resultado de este programa como parte de las políticas públicas encaminadas al fortalecimiento de la educación superior en el país, después de desglosar las etapas del ciclo de las políticas públicas, se pudo lograr un estudio detallado que muestra la buena gestión del proyecto y, también, los fallos del mismo.

Ser Pilo Paga cumplió con la mayoría de los objetivos planteados en su diseño, sin embargo, al comparar esta iniciativa con las cifras reales del país, dichos objetivos resultan bastante insignificantes. Es por ello, que es necesario incentivar la creación de más políticas públicas referentes al tema, políticas con mejores propuestas y objetivos, que vayan encaminadas al beneficio de toda la sociedad.

12. Recomendaciones

Resulta indispensable recomendar la implementación de más programas como este, que busquen fortalecer el desarrollo de la educación superior en Colombia, iniciativas que logren beneficiar a los más necesitados y que luchen por acabar con la brecha de desigualdad existente en el acceso a la buena educación.

Se necesita enfocar estos programas no solo en la demanda educativa, sino también en la oferta, mejorando la infraestructura de las Instituciones de educación pública y apoyando financieramente a sus sistemas, para que se pueda ampliar la oferta de educación en el país y se le pueda garantizar a los jóvenes la oportunidad de formarse y aprender.

El desarrollo económico del país debe tener como pilar fundamental a la educación en todos sus niveles, un país educado, es un país que progresa.

Referencias Bibliográficas

- Aguilar, L. (2003). Estudio Introductorio. In L. F. Aguilar (Ed.), Problemas políticos y Agenda de Gobierno. México: Grupo Editorial Miguel Angel Porrua.
- Andrews, R. J., Imberman, S. A. y Lovenheim, M. F. (2016). Recruiting and supporting lowincome, high-achieving students at flagship universities. NBER Working Paper 22260.
- Angrist, J., Autor, D., Hudson, S. y Pallais, A. (2014). Leveling up: Early results from a randomized evaluation of post-secondary aid. NBER Working Paper 20800.
- Banco de la Republica (2014). Borradores de Economía. La Educación Superior en Colombia Situación Actual y Análisis de Eficiencia.
- Cardona Acevedo, M., Montes Gutiérrez, I.C., Vásquez Maya, J.J., Villegas González, M.N. & Brito Mejía, T. (2007). Capital Humano: Una mirada desde la Educación y la Experiencia LABORAL. *Cuadernos de investigación*, (56).
<https://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/cuadernos-investigacion/article/download/1287/1166/>
- Castleman, B. L. y Long, B. T. (2013). Looking beyond enrollment: The causal effect of need-based grants on college access, persistence, and graduation. NBER Working Paper 19306.
- Castro Rojas, V. (2016). Análisis de formulación del programa “Ser Pilo Paga”. (Tesis de pregrado, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario). Repositorio Institucional UN.

<https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/12526/1136883855-2016.pdf?sequence=1>

Consejo Nacional de Acreditación, CNA. (s.f.). Información sobre la educación superior en Colombia. <https://www.mineducacion.gov.co/CNA/1741/article-187279.html#:~:text=La%20educaci%C3%B3n%20Superior%20es%20regulada,posterioridad%20a%20la%20educaci%C3%B3n%20media>

Consejo Nacional de Acreditación. (2014). Boletín estadístico CNA: cifras del Sistema Nacional de Acreditación.

Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2016). Documento CONPES 3880. Declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión Apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia. Bogotá, D.C., 7 de diciembre de 2016.

Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2018). Documento CONPES 3914. Modificación del documento CONPES 3880 Declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia. Bogotá, D.C., 05 de enero de 2018.

Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2020). Documento CONPES 4013. Declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia. Bogotá, D.C., 30 de noviembre de 2020

Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2020). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad.

Dunn, W. (2008). Public Policy Analysis: An Introduction (4ta ed.). United States: Prentice Hall.

Dye T.R, Understanding Public Policy, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1972, pág.2.

Dynarski S. M. (2003). Does aid matter? Measuring the effect of student aid on college attendance and completion. *The American Economic Review*, 93(1), 279-288.

Fack, G. y Grenet, J. (2015). Improving college access and success for low-income students: Evidence from a large need-based grant program. *American Economic Journal: Applied Economics*, 7(2), 1-34.

Fraser, N. (1997). Pensando de nuevo la Esfera Pública. Una contribución a la crítica de las democracias existentes. En U. d. I. Andes (Ed.), *Justitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"* (pp. 93 - 133). Bogotá: Siglo de Hombres Editores.

González, J. (1998). Amartya Sen y la Elección Social. *Cuadernos de Economía*, XVII (29), 163 - 184.

Helg, A. (1989a). La Educación en Colombia, 1946 -1957. En Álvaro Tirado Mejía (Director Científico y Académico), *Nueva Historia de Colombia, Volumen IV*, capítulo 4. Editorial Planeta, Bogotá.

Helg, A. (1989b). La Educación en Colombia, 1958 -1980. En Álvaro Tirado Mejía (Director Científico y Académico), *Nueva Historia de Colombia, Volumen IV*, capítulo 5. Editorial Planeta, Bogotá.

Heller, D. E. (1997). Student price response in higher education: An update to Leslie and Brinkman. *Journal of Higher Education*, 68(6), 624-659.

Hernández, Gustavo (1999). El Análisis de las Políticas Públicas: Una disciplina incipiente en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, (4).

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81511266007>

Hill M. y Hupe P., (2009). *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*.

ICETEX/MEN, (2014). *Créditos condonables para la excelencia en la educación superior, Reglamento Operativo Ser Pilo Paga 1*, Bogotá.

ICETEX/MEN, (2015). *Créditos condonables para la excelencia en la educación superior, Reglamento Operativo Ser Pilo Paga 2*, Bogotá.

ICETEX/MEN, (2016). *Créditos condonables para la excelencia en la educación superior, Reglamento Operativo Ser Pilo Paga 3*, Bogotá.

ICETEX/MEN, (2017). *Créditos condonables para la excelencia en la educación superior, Reglamento Operativo Ser Pilo Paga 4*, Bogotá.

Informe de Gestión 2018, MEN (2018), *Informe Nacional Resultados nacionales 2014-II – 2017-II saber 11*, ICFES, 2018.

Jenkins W. (1978). *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*, London, Martin Robertson, 1978, pág.17.

Luna E. y Rodríguez L. (2011). *Pautas para la elaboración de Estudios de Caso*. Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento. Banco Interamericano de Desarrollo.

Malthus, Thomas R. (1806) *The principle of population*, London. Vol. II.

Meny, I, & Thoenig. (1992). *La aparición de los Problemas Públicos. Las Políticas Públicas*. España: Ariel Ciencia Política.

Ministerio de Educación (2018). *Presidente Santos exalta a los pilos más pilos del país*.
<https://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-printer-369680.html>

Ministerio de Educación Nacional, MEN. (2009) *¿Qué es la educación superior? Sistema educativo colombiano*. <https://www.mineduccion.gov.co/1621/article->

[196477.html#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20la%20educaci%C3%B3n%20superior%3F,-](#)

[Sistema%20educativo%20colombiano&text=En%20Colombia%20la%20educaci%C3%B3n%20se,derechos%20y%20de%20sus%20deberes.&text=La%20educaci%C3%B3n%20superior%20se%20imparte%20en%20dos%20niveles%3A%20pregrado%20y%20posgrado](#)

Ministerio de Educación Nacional, MEN. (2014) Créditos condonables para la excelencia en la educación, Reglamento Operativo, pág. 3.

Ministerio de Educación Nacional, MEN. (2017) ‘Ser piloto paga’ llega a los 40.000 beneficiarios, Bogotá D.C., 8 de noviembre de 2017. MinEducación.

Ministerio de Educación Nacional, MEN. (2018) Informe de gestión al congreso de la república 2018, pág 90.

Ministerio de Educación Nacional, MEN. (2018) Informe de gestión al congreso de la república 2017, pág 229.

Ministerio de Educación Nacional, MEN. (2019) Instituciones de Educación Superior. https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-231240.html?_noredirect=1

Morra L. G. y Friedlander A. C. (2001). Evaluaciones mediante Estudios de Caso (Traducido al español por PREVAL II). Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial. Banco Mundial. Washington, D. C.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE. (2007). Human Capital: How what you know shapes your life.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. (2016). Educación en Colombia. Revisión de políticas nacionales de educación.

- Pennings, P., Keman, H. & Kleinnijenhuis, J. (2006). *Doing Research in Political Science* (Second ed.). London: SAGE Publications
- Rodríguez G., R. y Burbano, G. (2012). *Historia de la Universidad e Historia de la Educación Superior en América Latina. Presentado en Educación Superior: Debates y Desafíos, Cátedra Manuel Ancizar 2012-1. Universidad Nacional de Colombia.*
- Secretaria Nacional de Planeación. (2014). *Caracterización Socioeconómica. SISBEN III.*
- Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, SNIES. (2020). *Boletines.*
- Sistema Nacional de Información en Juventud y Adolescencia de Colombia, JUACO. (2020). *Tasa cobertura Educación Superior. Colombia Joven.*
- Stake R. E. (1998). *Investigación con Estudios de Casos.* Ediciones Morata, S.L. España, Madrid. (Trabajo original publicado en 1995).
- Velásquez Gavilanes, R. (2009). *Hacia una nueva definición del concepto “política pública”.* *Desafíos,* (20); 149-187.
<https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/433/377>