

Análisis de formulación del programa “*Ser Pilo Paga*”

Caso de estudio

Presentado como requisito para optar al título de

Politóloga

En la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por :

Valentina Castro Rojas

Dirigido por:

Clara Carolina Jiménez González

Julio 2016

## **RESUMEN**

*El presente artículo busca analizar la formulación del programa “Ser Pilo Paga” (SPP) que hace parte de la política Nacional de educación superior. Para esto, se hará referencia a los conceptos de política pública y su ciclo, enfocándonos en la fase de formulación, para luego explicar las generalidades de la educación superior en Colombia. Asimismo se estudia en detalle, la base y el fundamento, al igual que la normatividad, y componentes del programa. Mediante el análisis de estos conceptos, la observación de datos, estadísticas y entrevistas se logró llegar a la conclusión de que este programa de inclusión es inadecuado y sus alcances limitados, ya que hay una exclusión del derecho a la educación de calidad a un mayor grupo poblacional y se destina gran cantidad del presupuesto para una cuestión focalizada, apuntando a un reducido grupo de estudiantes.*

### **Palabras clave:**

Política pública, Ser pilo paga, educación superior, exclusión, ICETEX, financiación.

## **ABSTRACT**

*This article seeks to analyze the formulation of the program “Ser Pilo Paga” (SPP), that is part of the National higher education policy. For this, we consider the concepts of public policy and its cycle, making emphasis in the formulation that is the main stage of this document to then explain in general terms how the higher education in Colombia works. In this sense we study in detail, the base, fundamentals, regulations and components of the program. By analyzing these concepts, observation data, statistics and interviews we reach to the conclusion that this inclusion program is inadequate and limited, as there is an exclusion of the right to quality education to a vast group of the population and a big investment pointing only a small group of students.*

### **Keywords:**

Public policy, Ser Pilo Paga, higher education, exclusion, ICETEX, financing

## INTRODUCCIÓN

La educación superior cumple un papel fundamental en el proyecto de desarrollo económico, social y político de cualquier país. Por ello es fundamental brindarle a la población una educación superior capaz de formar nuevas generaciones mejor capacitadas, lo que trae consigo tanto beneficios sociales, por su alto grado de productividad, como beneficios individuales, en tanto cuentan con mejores herramientas para desempeñarse en el mercado laboral generando mayores ingresos y aumentando su calidad de vida.

En Colombia existe un retraso significativo en la capacidad que tiene el Estado para brindarle a su población oportunidades de educación superior de alta calidad. La tasa de cobertura en este nivel de educación se encuentra en un 49.4%. Es decir, menos de la mitad de los estudiantes entre 17 y 21 años se encuentran matriculados en el nivel de pregrado en alguna Institución de Educación Superior (IES). Ahora bien, de este porcentaje una proporción aún menor se encuentra matriculada en alguna de las 39 instituciones acreditadas, estas representan solo el 13.6% de todas las IES (Ministerio de Educación Nacional, 2016). La causa principal de este fenómeno son los altos costos de matrícula de estas últimas, razón por la cual a los estudiantes de estratos bajo y medio les es imposible acceder a una educación de calidad.

Desde esta perspectiva y dinamizando el problema, el gobierno nacional lanzó el programa Ser Pilo Paga (SPP), primera versión, donde se otorgaron 10.000 becas en cualquier institución de alta calidad a los estudiantes sobresalientes y de escasos recursos. El punto de partida de este programa proviene de la tesis de doctorado de un estudiante de la Universidad de los Andes, donde en su investigación observó que los mejores puntajes de la prueba saber 11 eran obtenidos por los estudiantes con menor capacidad económica, quienes en su mayoría no lograban entrar a la universidad. El Ministerio de Educación Nacional (MEN), convirtió este estudio en un programa de la política pública de educación superior con el objetivo de lograr mejorar la inclusión y el acceso a la educación.

De lo anterior, el presente artículo pretende responder a la pregunta ¿Cuáles han sido las limitaciones del programa SPP para generar la inclusión de estudiantes a la educación de alta calidad en el país?

Para esto se hizo un análisis detallado de cada uno de los factores que se incluyen en la formulación del programa. No se obtuvo información muy precisa por parte del MEN, ya que a pesar del derecho de información impuesto, solo fue posible la obtención del Reglamento operativo “Créditos condonables para la excelencia en la educación superior” y el Convenio interadministrativo número 771 de 2014 suscrito entre el MEN y el Instituto Colombiano de crédito educativo y estudios técnicos en el exterior “Mariano Ospina Pérez”- ICETEX.

El primer documento consta de toda la información específica del programa, como lo es el objeto, la finalidad, montos y rubros a financiar. Asimismo menciona la forma de Administrar el Fondo, las funciones de las dos entidades involucradas en el convenio, el proceso de adjudicación, las condiciones del crédito y el proceso de desembolso. El segundo documento describe las condiciones bajo las cuales se crea el convenio entre las ya mencionadas instituciones para el desarrollo del programa.

De la misma forma se tuvieron en cuenta algunas estadísticas muy básicas, sin tener éxito en un documento oficial más expansivo mostrando la base y fundamento del programa. Por lo cual, se tomaron como principales fuentes bibliográficas, las mencionadas anteriormente, así como entrevistas tanto a estudiantes beneficiados y no beneficiados del programa y estadísticas de diferentes instituciones educativas del país.

La hipótesis de este artículo es que si bien el programa ha beneficiado a muchos estudiantes de bajos recursos, el objetivo principal del mismo, el cuál es la inclusión termina afectando de manera directa a un mayor grupo de estudiantes del país, causando su exclusión . Esto debido principalmente a que el programa se dio de un manera apresurada sin medir ciertas variables que crean desviaciones para el éxito de dicha política, así como una falta de comunicación entre la base técnica y política, dejando por fuera los actores fundamentales que se involucran directamente.

# 1. POLITICAS PÚBLICAS DE EDUCACIÓN EN COLOMBIA

## 1.1 El concepto de Política Pública

El concepto de política pública ha sido un concepto controvertido, de hecho no se ha alcanzado una definición universal. Se logra identificar que la conceptualización de esta muchas veces deja por fuera fenómenos que deben ser considerados, pero otras veces incluye campos que tal vez hacen erróneo el concepto.

De esta manera, es necesario ser muy precavido a la hora de definir el concepto de política pública, ya que puede ser bastante sencillo caer en el error de definir de manera incorrecta este término. Así fue como después de un análisis minucioso se llegó a la conclusión que la definición más acertada de políticas públicas es la de Raúl Velázquez quien además estudia cada uno de los factores que se incluyen o no dentro del mismo: :

Política pública es 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, pág. 156).

Esta definición descriptiva hace que sea, para efectos de este trabajo, la que más se acerca al concepto que se quiere utilizar en el análisis aquí planteado. Específicamente por lo descriptivo, es que se asume no desde el deber ser si no por el contrario desde lo que en cualquier sistema político puede ser considerado como política pública. De la misma forma, esta definición muestra a la política pública como un proceso complejo que se extiende en el tiempo, y que integra diversos elementos interrelacionados y esenciales de la misma.

## 1.2 El ciclo de Política Pública

El concepto de política pública se descompone en una serie de etapas, que no necesariamente llevan un proceso vertical, y por el contrario se presenta como un objeto de análisis dividido en varias fases que es posible estudiar de manera separada, sin obligación de llevar un proceso continuo. Este es el marco clásico que se convirtió en el más popular e influyente desde el nacimiento del concepto. El ciclo de política o marco secuencial fue introducido inicialmente por

Lasswell (Roth, 2015) y luego desarrollado por Jones en 1970. Este autor divide el ciclo en cinco fases del desarrollo de una política pública: Identificación de un problema público y la puesta en la agenda, formulación de soluciones, toma de decisiones, implementación y evaluación (Jones, 2015).

Este ciclo ha sido tratado por muchos autores, ha evolucionado y cambiando pero sus aspectos teóricos y fundamentales permanecen intactos. El profesor Edgar Ortegón Quiñones en su libro “Guía sobre diseño y gestión de la política pública” publicado en el año 2008, incluye un análisis sobre el ciclo de política pública. A diferencia del modelo de Jones que consta de 5 etapas, Ortegón realiza un ciclo de 4 grandes fases: de diseño o esquema, de negociación o concertación, de ejecución o realización, y de seguimiento y evaluación.

En el modelo de Ortegón, la primera etapa constituye el diseño que efectivamente contribuye al bienestar de las personas, está fundamentado en diagnósticos acertados y contenidos creíbles. Por esta razón, en la etapa inicial se plantean las ideas centrales sobre la visión de la política, sus fines y propósitos, y se delimitan los alcances, los instrumentos, los actores, las restricciones financieras, las metas a lograr y un bosquejo sobre el cronograma a seguir. En esencia, es la “(...) expresión normativa de preferencias o de intereses, se trata de movilizar recursos para generar unos productos” (Ortegón, 2008, pág. 38).

Una vez definido el discurso de la política, viene la segunda etapa, la negociación y concertación. En esta fase se da la concertación con los principales actores de la política. Es por ello, que en esta misma se incluyen consultas, deliberaciones, debates y demás para darle la aprobación parlamentaria por parte del poder legislativo (Ortegón, 2008). Ortegón resalta la importancia de la participación como una forma de empoderamiento y respaldo de la ciudadanía a la política.

La tercera fase, de ejecución, depende en últimas de la calidad de sus instituciones y de la forma como interactúan los actores más representativos en sus actividades. Es decir, no sólo del funcionamiento de las instituciones, del esquema jurídico – político sino también del conjunto de normas, valores, y principios que envuelven el comportamiento de la sociedad.

Finalmente la cuarta y última etapa, de seguimiento y evaluación, consiste en no dejar de lado la verificación. Es muy importante porque permite conocer de manera oportuna la marcha de las políticas mediante el uso de indicadores y así, enmendar rumbos o hacer los cambios necesarios. Asimismo, incorpora una rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas y aporta aprendizaje y mejoramiento sucesivo de la calidad de las políticas (Ortegón, 2008)

### **1.3 La fase de diseño o esquema**

Teniendo entendido las definiciones de política pública y su ciclo, es necesario tener claro el punto en específico al que hace referencia este análisis, la formulación de soluciones y decisión, es decir la segunda fase del ciclo de política pública o según Ortegón de diseño o esquema. En esta fase siempre se encontrará una pluralidad de soluciones posibles para resolver o tratar un problema.

Dentro del Estado, que es el que toma decisiones a nivel gubernamental, existe una gran cantidad de actores que tienen influencia sobre el proceso de decisión a partir de sus intereses y recursos materiales e ideológicos (Roth, 2015). La decisión se da en dos etapas, la formulación y la legitimación, donde se genera una lucha entre estos actores, y poco a poco una entre todas las propuestas que surgen va a ir predominando sobre las otras (Roth, 2015). Esto se da por medio de un análisis de investigación, argumentos y contraargumentos. “Por lo general la selección es el resultado de una actividad política en la cual los actores entran en conflicto, amenazan, buscan aliados, chantajea, negocian acuerdos, juegan con sus capacidades comunicativas, de propaganda, de movilización de información etc” (Roth, 2015, pág. 144).

Andre- Noel Roth en su libro “Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación” plantea que esta etapa de la política pública se asemeja a un embudo en donde en un principio existen muchas opciones y propuestas, pero con el debido procedimiento se selecciona una sola opción (Roth, 2015). Es aquí donde se abre un proceso legal, y un actor específico, ya sea el parlamento, alcalde, ministro o presidente, toma la decisión. Esto se da por medio de una firma o voto, es un acto simbólico que se constituye en un acto de legitimación que atribuye a la nueva decisión una fuerza particular (Bourdieu, 1986). Así, desde este instante, lo que en algún

momento fue solo una opción o posibilidad, se convierte en una norma oficial apoyada por toda autoridad política del Estado (Roth, 2015).

#### **1.4 Programas, planes y proyectos**

Ahora bien, para el análisis escogido será necesario tener claro que la formulación e implementación de una política pública trae consigo el desarrollo de un proceso que se hace mediante el establecimiento de programas, planes y proyectos. Estos no parecen tan fáciles de diferenciar y en la práctica es aún más difícil, pero al analizar sus elementos de forma detallada se logra establecer las diferencias entre estos tres.

Para mayor claridad de los conceptos anteriores, se hará un acercamiento a las definiciones dadas por el Departamento de Planeación Nacional (DNP), entidad eminentemente técnica que se encarga de la implementación y evaluación de las políticas públicas en Colombia. En el documento base de esta entidad “Definiciones unificadas para la elaboración de documentos, manuales, guías, instructivos y presentaciones”. Define estos tres conceptos de la siguiente manera:

Política pública: mecanismo de intervención pública que recoge grandes consensos de qué y cómo cumplir los mandatos constitucionales y legales acordados por la sociedad.

Programa: Mecanismo de intervención del Estado que materializa la política pública en planes de acción orientados al cumplimiento de un objetivo común. Está conformado por un conjunto de proyectos, que deben ser realizados, ya que llevar a cabo solo una parte de ellos conlleva a que no se alcancen todos los beneficios planteados por el programa (...).

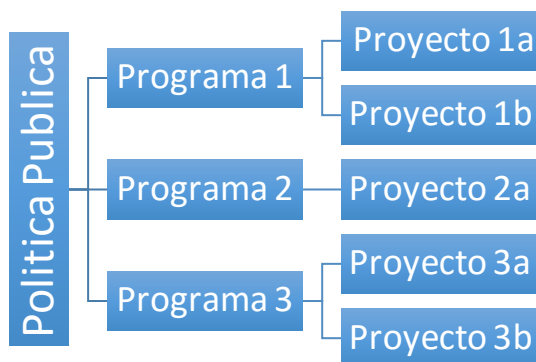
Proyecto: Se entiende como la unidad operacional de la planeación del desarrollo que vincula recursos públicos para resolver problemas o necesidades sentidas de la población. Contemplan actividades limitadas en el tiempo, que utilizan total o parcialmente estos recursos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la



capacidad de producción o de provisión de bienes o servicios por parte del Estado (...). (Departamento Nacional de Planeación, 2013, pág. 7)

Ahora que es más clara la diferencia entre estos tres conceptos, es necesario comprender que estos se contienen uno a otro como lo muestra Tabla 1.

**Tabla 1: Desarrollo idealizado de una política en programas y proyectos**



Fuente: (Roth, 2015, pág. 46)

### **1.5 Generalidades de la Educación superior en Colombia**

Ahora bien, la exposición anterior, es una aclaración precisa para entender de forma más exacta el tema principal de este artículo, el programa de educación superior SPP. Pero antes de entrar en materia, es necesario hablar de primera mano sobre este tema específicamente en Colombia, tener un contexto de la composición y funcionamiento, ya que el tema principal a analizar es un programa derivado de la política pública de educación superior.

En la Constitución Política Colombiana de 1991 se consagra la libertad de enseñanza y se reconoce la educación como un derecho y un servicio público que puede ser prestado por el Estado o por particulares (Constitucion Política de Colombia , 1991). Así mismo, para asegurar la calidad del sistema educativo, se asignó al Estado la función de inspección y vigilancia. La Constitución también garantizó la autonomía universitaria y estableció que las universidades podrían expedir sus propios estatutos.

Con base en los lineamientos de la Constitución, se aprobó la Ley 30 de 1992 que constituye la base normativa del sistema de educación superior colombiano. Esta norma definió los principios y objetivos de la educación superior, clasificó los programas académicos y las instituciones públicas y privadas. En esta ley se define a la educación superior como : “un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, se realiza con posterioridad a la educación media o secundaria y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional” (Ley 30, 1992, artículo 1).

Tradicionalmente, este término se refiere sólo a la enseñanza académica que conduce a cualificaciones de pregrado, y se considera un subgrupo de la educación terciaria. En todo el mundo, y sin duda en Colombia, la distinción entre educación superior y educación terciaria es poco clara. El gobierno de Colombia ha pedido que esta revisión cubra la educación tanto de las universidades como de las otras instituciones que imparten educación profesional técnica y/o tecnológica.

La Ley 30 de 1992, precisa la clasificación institucional, la cual se realizó con base en una tipología que incluye 3 tipos de instituciones según el artículo 116 (Ley 30, 1992 artículo 17 - 19).

1. Instituciones técnicas profesionales - ofrecen programas de pregrado en los niveles técnico/profesional para determinados trabajos o carreras, de formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental.
2. Instituciones universitarias o escuelas tecnológicas- son aquellas entidades que están facultadas para llevar a cabo programas de formación en ocupaciones, formación académica en profesiones o disciplinas y programas muy especializados. Ofrecen programas de pregrado hasta el nivel de título profesional y un tipo de programa de posgrado llamado “especialización” y programas hasta nivel tecnológico (se distinguen del técnico profesional por su base científica), y puede seguir hasta el título profesional.
3. Universidades – instituciones que están acreditadas por su desempeño con criterio de universalidad, ofrecen programas académicos de pregrado y de programas de postgrado

que conducen a maestrías y doctorado, son aquellas que participan la investigación científica y tecnológica.

El grado de bachiller es el requisito básico para el acceso a los tres primeros tipos de IES. Sin embargo, cada institución decide sus propias normas y procesos de admisión. El 78% de las IES utilizan los resultados de la prueba SABER 11, y la mayoría de estos (72%) utilizan dicha prueba junto con otros criterios. Como la prueba SABER 11 no especifica ninguna nota, cada institución determina su propio mínimo (OECD / World Bank, 2012). Algunas instituciones piden calificaciones mínimas en las pruebas de bachiller, o requieren que los estudiantes hayan cursado temas específicos, otras tienen sus propias pruebas.

La Ley 30 también definió las normas sobre la administración del presupuesto y del personal de las instituciones oficiales, garantizó el ejercicio de la autonomía y el gobierno universitario, permitiendo a las instituciones el nombramiento de sus directivas y la creación de sus propios programas académicos. De otro lado, la Ley fijó las condiciones que orientan el funcionamiento de las instituciones privadas. Se establecieron como órganos rectores al MEN y al Consejo Nacional de Educación Superior (CESU). Dentro del CESU se incluyó la organización del Sistema Nacional de Acreditación, como una estrategia para el mejoramiento de la calidad de la educación superior y del Sistema Nacional de Información.

En el capítulo V de dicha ley, se trata el tema de la financiación de las universidades. En esta se especifica que el gasto público de la educación superior se incluye como parte del gasto público social. Los presupuestos de las universidades tanto nacionales, departamentales y municipales estarán constituidas por aportes del presupuesto Nacional para el funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución (Ley 30, 1992).

Los recursos públicos para la educación superior se canalizan a través de cinco fuentes principales: El Ministerio de Educación Nacional, los departamentos, los municipios, el SENA y el ICETEX. El SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje) tiene como función principal invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos, ofreciendo y ejecutando la

formación profesional integral (Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) , 2016). Por otro lado el ICETEX (Instituto Colombiano de Crédito Educativo y estudios Técnicos en el Exterior) es una entidad del Estado que promueve la Educación Superior a través del otorgamiento de créditos educativos a estudiantes con menores posibilidades económicas y buen desempeño académico (Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), 2016) .

En términos generales en Colombia, el gasto público en educación mediante estos 5 canales de financiamiento ha ido evolucionando y depende de forma permanente en las políticas públicas que aplica el gobierno en curso, de sus gobernantes y sus intereses. La conducción de estas, su formulación y dentro de esta su financiación es el determinante de la política pública y de su impacto.

## **2. FUNDAMENTOS DEL PROGRAMA “SER PILO PAGA”**

### **2.1 ¿Qué es el programa SPP?**

El Gobierno Nacional, consciente que la educación es un derecho de la persona, un servicio público que tiene una función social, y que es un factor determinante para lograr el desarrollo de una sociedad para la formación de capital humano, ha decidido orientar sus esfuerzos para fomentar la educación superior. Fue así, como 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 SPP, que es un programa de la política pública de educación superior y tiene como objetivo garantizar el acceso de los mejores estudiantes del país que no pueden pagar sus estudios universitarios.

El punto de partida del programa se deriva de la tesis de grado de Juan Felipe Penagos, estudiante de doctorado en ingeniería en la Universidad de los Andes (Bogotá), dirigida por Roberto Zarama subdirector del Centro de Estudios Interdisciplinarios Básicos y Aplicados en Complejidad (Ceiba). Esta pasó a hacer una propuesta de investigación a un programa de inclusión social liderada por el actual MEN.

Los académicos empezaron a investigar cómo funcionaba el acceso de los bachilleres a las universidades de alta calidad del país. La extensa investigación dio significativos resultados:

“Según el análisis de los resultados de las pruebas SABER 11 del año 2012, unos 17 mil de los 27 mil mejores puntajes, lo registran estudiantes de estratos 1, 2 y 3. Hoy, dos años después, cerca de 4 mil de esos jóvenes no han tenido acceso a la educación superior debido a que no cuentan con recursos económicos suficientes para solventar los gastos que implica acceder a la educación superior” (Conv 771 , 2014, pág. 3).

Gina Parody, Ministra de Educación, conoció en agosto del año 2013 el proyecto durante una reunión en la que representantes de las diez principales universidades del país socializaban los proyectos de investigación que cada uno estaba gestionando frente a las históricas problemáticas de la educación superior: deserción, falta de acceso de las minorías y regionalización. De esta manera, la ministra al posicionarse convirtió el trabajo de Penagos y Zarama, en un programa nacional.

El programa entregó becas para los estudiantes sobresalientes pertenecientes a los sectores más vulnerables de la población. Así, se constituye como un programa que responde a un principio de discriminación positiva en donde en palabras de la Ministra de Educación Gina Parody, se busca brindar igualdad de oportunidades a todos (Ministerio de Educación , 2014) .

“El programa propuesto se desarrolla con los lineamientos de una educación inclusiva, para mejorar tanto las capacidades y oportunidades de los ciudadanos como para construir una mejor sociedad y configurarse como pilar del desarrollo humano sostenible (...)” (Ministerio de Educación , 2014, pág. 1). Se centra en superar la exclusión de las IES de la población más vulnerable y reconocer a la educación como mecanismo de construcción del eje principal de una sociedad más incluyente. De esta manera el presidente le apuesta a la educación como un mecanismo de inclusión, igualdad y equidad.

Con esto se ve claramente la apuesta que tiene el presidente Santos a la educación. La educación es la herramienta de equidad por excelencia. Cuando un joven con recursos económicos o uno de escasos recursos entra a las mejores universidades por sus meritos, parten de la misma base. Eso es igualdad de oportunidades, eso es equidad y eso paz (Ministerio de Educación , 2014).

De esta forma el MEN crea SPP como una apuesta por trascender en la garantía de derechos a partir de la universalización -condicionada- de las oportunidades de movilidad social y mejoramiento de condiciones de vida de los sectores más vulnerables, dándole la oportunidad a estos jóvenes de dar un salto en el espacio social que les permita obtener una mejor posición, y que exista una ruptura de la situación de marginalidad en la que estos viven. Se trata de una idea específica de establecer una igualdad de oportunidades en términos de acceso a la educación superior, de desarrollar y potencializar sus capacidades intelectuales, que permita no solo a los jóvenes sino también a sus familias, el mejoramiento de su calidad de vida, lo que termina determinando una modificación en las estructuras de desigualdad social.

## **2.2 ¿Cómo funciona el programa SPP?**

El beneficio otorgado por el Gobierno Nacional, para fomentar la excelencia y la inclusión en la educación superior, son créditos condonables que solo pueden solicitar para programas “(...) de las instituciones de educación superior acreditadas en Alta Calidad o que hubiesen tenido la acreditación de Alta Calidad y se encuentren en proceso de renovación de acreditación” (Ministerio de Educación , 2014, pág. 3).

El programa está destinado a un grupo específico de jóvenes de último grado de bachillerato o de educación media que cumplen con los siguientes requisitos (ICETEX/MEN , 2014, pág. 1):

1. Haber presentado el examen de estado de la educación media- ICFES SABER 11 el 3 de agosto de 2014 (para la primera versión del programa).
2. Haber obtenido un puntaje igual o superior a 310 en el examen de estado de la educación media – Prueba SABER 11
3. Haber sido admitido en una Institución de Educación Superior acreditada en alta calidad o en proceso de renovación de la acreditación.
4. Estar registrado en la versión III del SISBEN <sup>1</sup>con corte al 19 de septiembre de 2014, dentro de los puntos de corte establecidos por área.

---

<sup>1</sup> El SISBEN es el Sistema de Identificación para Potenciales Beneficiarios de los Programas Sociales, este es un instrumento de focalización creado por el gobierno nacional en la Ley 60 de 1993. Su implementación provino del Consejo de Política Económica y Social (CONPES), como un instrumento técnico, objetivo y equitativo de

En cuanto al último requisito, el Departamento de Planeación (DNP) es la entidad encargada de diseñar todos los instrumentos técnicos del Sistema de Identificación (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). Hasta el momento el SISBEN ha cambiado de metodología tres veces (I a III), la que se encuentra vigente en este momento se adoptó en el año 2008 y considera dentro del índice SISBEN condiciones de demografía, salud y la posesión de bienes y servicios, que la sociedad ve como importantes y que informan sobre el tipo de vida que llevan o pueden llevar las personas desde una perspectiva que hace referencia a las capacidades y funcionamiento.

Esta metodología de SISBEN III provee información que admite realizar comparaciones interpersonales, permite adelantar procesos de focalización de inversión pública. Es necesario aclarar que el programa utiliza un puntaje mínimo por cada área geográfica para poder acceder al beneficio. La Tabla 2 muestra el puntaje mínimo asignado a cada área geográfica.

**Tabla 2 : puntos de corte establecidos por área**

Área	Puntaje Menor
14 principales ciudades (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

Fuente: (ICETEX/MEN , 2014, pág. 7)

---

evaluación, identificación y clasificación a los hogares, familias y personas conforme a sus condiciones de vida (Secretaría Nacional de Planeación, 2014).

En cuanto a la financiación del programa se establece que se estará financiando el 100% del valor de la matrícula para la duración total del programa académico de pregrado seleccionado por el beneficiario. Así mismo se incorpora dentro de este un subsidio de financiamiento el cual está determinado por la ciudad o municipio de origen de su núcleo familiar respecto a la ciudad o municipio al cual tengan que desplazarse para cursar sus estudios. Este subsidio de sostenimiento se clasifica de la siguiente manera (ICETEX/MEN , 2014, pág. 2):

- 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.
- 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.
- 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.

El crédito condonable se garantiza por un periodo equivalente al número de periodos del programa académico. En dado caso que el estudiante quiera hacer un cambio de programa será posible hacerlo solo una vez. El nuevo programa puede exceder el valor del programa inicial solo en un 20%, pero si el cambio de programa o de IES institución conlleva a más periodos académicos, estos últimos deberán ser financiados con los recursos propios del beneficiario (ICETEX/MEN , 2014).

Un hecho que es necesario resaltar son las causales de suspensión definitiva de los desembolsos. Estas están listadas en el artículo vigésimo primero del reglamento operativo del documento “CREDITOS CONDONABLES PARA LA EXCELENCIA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR” en el capítulo IV sobre las causales de suspensión. Las siguientes son las causales de suspensión definitiva de los desembolsos (ICETEX/MEN , 2014, pág. 11):



Finalización de los periodos para los cuales se concedió el crédito condonable.

- 1) Abandono injustificado del programa académico.
- 2) Adulteración de documentos o la presentación de información falsa.
- 3) No tramitar la renovación del crédito.
- 4) Suspender el crédito condonable por más de dos periodos académicos consecutivos
- 5) Suspensión definitiva de los estudios.
- 6) Expresa voluntad del beneficiario
- 7) Incumplimiento por parte del beneficiario de cualquiera de las obligaciones, según lo establecido en el presente reglamento.
- 8) Muerte o invalidez física o mental total y permanente que impida la realización de los estudios por parte del beneficiario.

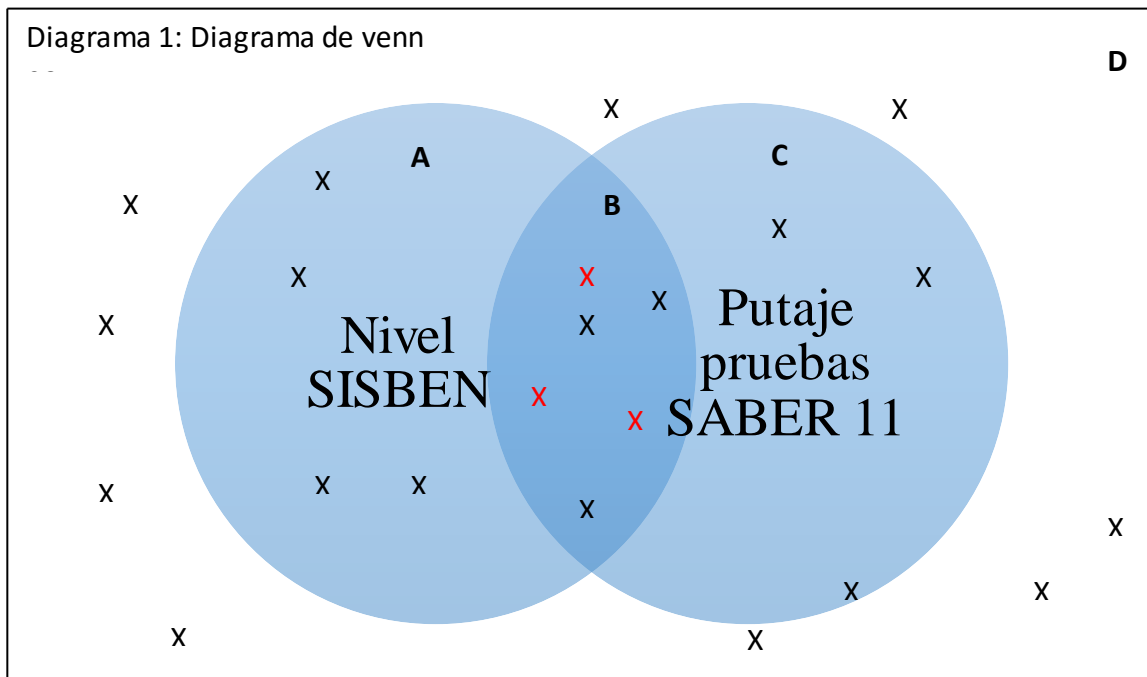
De este modo en el momento que se incurra en alguna de las causales anteriormente mencionadas, salvo los numerales 1) y 8), el beneficiado tendrá como consecuencia la exigibilidad inmediata de la obligación del crédito. Es decir que el estudiante está obligado a pagar al ICETEX en pesos colombianos y en cuotas mensuales, la totalidad de las sumas recibidas más los intereses generados durante la época de amortización en caso de que el estudiante deserté o incumpla con las condiciones de condonación.

### **3. ANALISIS DE LA FORMULACIÓN DEL PROGRAMA “SER PILO PAGA”**

El objetivo específico del programa SPP es 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). El programa cuenta con una población objetivo a la que se destina la política pública y se fundamenta en dos variables específicas, dejando de lado variables exógenas que son importantes<sup>2</sup>. Así, el programa se basa concretamente en incluir dentro de la cobertura de calidad de educación superior a un grupo minoritario de estudiantes que cumplen con los requisitos que este exige, pero excluye a un porcentaje mayoritario.

---

<sup>2</sup> Variables exógenas: Alteraciones del nivel Sisben, desigualdad de territorio y educación de la secundaria de los estudiantes, factores políticos, sociales y económicos.



El grafico anterior describe muy bien la situación de exclusión. En este se ven las dos variables que toma en cuenta el programa, existen algunos estudiantes que no cumplen con ningún requisito y por tal motivo se encuentran en la zona (D), es decir por fuera del programa pero tampoco necesitan de este para acceder a la educación de calidad ya que cuentan con los recursos. Otros que solo cumplen con uno de los dos requisitos, se encuentran en la zona (A) o (C), quedan excluidos del programa y en su mayoría no acceden a IES por no tener los recursos. Pero aquellos que se encuentran en la zona (B) son candidatos a ser beneficiados por cumplir los dos requisitos. Las cruces rojas indican los estudiantes que fueron beneficiados por la beca, y las negras son los que no. Como se puede observar en diagrama, y es lo que verdaderamente sucede, es que estudiantes que si cumplen con los dos requisitos y no les es adjudicada la beca.

Para el programa SPP se destinaron \$155.000 millones de pesos colombianos del presupuesto 2015, uno de los más altos casi superando el rubro de defensa, y en promedio, por estudiante \$14.228.791, cuyo valor corresponde tanto al valor de la matrícula como a un subsidio de sostenimiento. En total se adjudicaron 10125 créditos, 9551 son los que están activos actualmente, ya que hubo 549 cupos que no fueron utilizados y 25 créditos en donde los estudiantes desistieron del programa (Ministerio de Educación Nacional, 2016).

De los créditos activos el 39,55 % de los beneficiados vienen de los principales departamentos del país, Antioquia, Cundinamarca, Santander, Valle del Cauca, Atlántico y especialmente el

Distrito Capital donde se adjudicó el 18, 1 % del total de las becas y donde asimismo, el 45 % de los estudiantes escogieron una universidad. Por otro lado los departamentos de Guainía, Amazonas, Vaupés, Vichada, Guaviare y Choco, no poseen ni siquiera conjuntamente el 1 % de los créditos adjudicados. La exclusión de los estudiantes de estos últimos departamentos se refleja aún más en la medida que únicamente 44 fueron los beneficiados de las becas, pero donde, según datos del ICFES, los estudiantes que presentaron las pruebas SABER 11 en ese mismo periodo fueron 548.677 del todo el país, y 6.612 estudiantes corresponden a estos departamentos (Ministerio de Educación nacional de Colombia, 2015) , teniendo en cuenta este universo 10.000 becas realmente no representa mayor impacto para los estudiantes del país.

Una de las dos variables a tener en cuenta para la adjudicación de la beca es el nivel de SISBEN con el que los estudiantes cuentan. Los departamentos a los que se ha hecho referencia anteriormente son los departamentos que están clasificados como los más pobres de Colombia. Según los datos del DANE, el departamento que cuenta con mayor pobreza monetaria extrema y pobreza monetaria<sup>3</sup> es el Choco, con un 37.1 % y 62.8 % respectivamente (Departamento Administrativo de Planeación Nacional , 2016). Con esto se puede afirmar que los estudiantes que presentaron las pruebas para esta fecha y pertenecen a estos territorios, en su mayoría, cumple con estándares de pobreza bastantes reducidos y que clasifican dentro de los puntos de corte establecidos según el nivel de SISBEN para poder ser beneficiario de las becas.

El programa está dirigido a una población específica muy reducida donde muchos quedan excluidos de ser beneficiados por no cumplir con los requisitos. Los estudiantes del Chocó y demás departamentos menos favorecidos, cumplen con el requisito de puntaje de corte establecidos correspondiente al Sisben, pero no todos cumplen con el segundo requisito del puntaje de la prueba, generando una exclusión. Ya se vio el caso de los estudiantes que no

---

<sup>3</sup> La pobreza monetaria compara el ingreso de los hogares respecto al valor de una canasta normativa. En tal sentido, una persona se considera en situación de pobreza extrema si el ingreso per cápita de su hogar es inferior al valor de una canasta básica de alimentos que suple los requerimientos calóricos mínimos de un ser humano para vivir, y en situación de pobreza si dicho ingreso es inferior al valor de una canasta más amplia, que incluye otros bienes y servicios básicos además de los alimentos

cumplen con uno de los dos requisitos que exige el programa, ahora es necesario preguntarnos por aquellos que si cumplen los dos, pero que aun así no obtuvieron la beca.

En el reglamento “Créditos condenables para la excelencia en la educación superior” del programa SPP en el Capítulo I, artículo 12: Criterios de adjudicación, menciona:

En caso que existan estudiantes que cumpliendo los requisitos mínimos establecidos y en el evento en que no alcancen los recursos para el cubrimiento de todos, se priorizara la adjudicación a aquellos que presenten los puntajes Sisben versión III más bajos y cercanos a cero (Departamento Administrativo de Planeación Nacional , 2016, pág. 8).

Se realizaron entonces 3 entrevistas a estudiantes del país que de alguna manera u otra tienen una relación directa con el programa. Laura y Carolina, son estudiantes que fueron beneficiadas por el programa porque cumplían con los requisitos mínimos y lograron legalizar la beca. Ana, a pesar de cumplir con los dos requisitos, la adjudicación de la beca no fue posible, lo que la dejó por fuera y excluida de tener acceso a la educación de alta calidad<sup>4</sup>.

Ana, cursa su carrera actualmente en la Universidad del Bosque, institución que no se encuentra catalogada dentro de las 39 universidades de calidad por el programa. Ella es una estudiante de 17 años, Sisben nivel 1, su padre es conductor de taxi y su madre una empleada doméstica. Lamentablemente cumplía con los requisitos mínimos pero no obtuvo la beca. La razón de esto fue que sin importar que su Sisben tuviera un puntaje dentro del corte establecido por el programa y catalogado como Sisben nivel 2, y su puntaje de la prueba fuera de 326 exigiendo un mínimo de 310, ella se encontraba afiliada a una EPS por parte del trabajo de su mamá, lo que la pone en un nivel superior de estándares y calidad de vida (Quintero, 2016).

Esta estudiante sobresaliente siente la frustración de saber que lo más difícil de estos dos requisitos es obtener el puntaje en la prueba Saber 11, que estar afiliado al Sisben. Como estudiante de Ciencia Política y testigo de las falacias del programa, declara que este simplemente es inequitativo y limita el acceso a la educación de calidad de las personas. “Existe un efecto contradictoria del programa con su objetivo principal. Es una política de educación inclusiva pero que limita el acceso a la educación” (Quintero, 2016).

---

<sup>4</sup> Los nombres de las estudiantes fueron cambiados para la protección de la identidad de las mismas.

Laura cursa la carrera de Relaciones Internacionales en la Universidad del Rosario, ella comenta como debido a las falencias que existen del programa, muchos de sus compañeros que cumplían con los dos requisitos no pudieron obtener la beca. Esto se dio principalmente por la falta de coordinación que existe entre las universidades y el programa, específicamente en las fechas de publicación de los resultados, que en algunas de estas Instituciones o carreras se publican en fechas posteriores al cierre de aprobación de la beca. Asimismo el sistema no está habilitado para los pilos en las fechas específicas, y se hace un cobro para la inscripción, situación que estos estudiantes no pueden afrontar.

Esta estudiante, comenta que durante el transcurso de legalización de las becas ponía en duda el proceso que se estaba llevando a cabo. Ella menciona que después de la entrega de los resultados de las Pruebas, (...) “muchas personas trataron de sacar el Sisben por *debajo de cuerda* solo para salir beneficiados, y eran personas con la capacidad económica para pagar una universidad. De la misma forma pude ser testigo de diferentes casos que sobrepasaban el nivel que exigen de Sisben a pesar de que viven en un lugar realmente pobre y que tienen muchas necesidades pero por una extraña razón cuentan con un puntaje mayor (Restrepo, 2016).

Existe exclusión del programa a los estudiantes que cumplen los requisitos, por falta de recursos del programa, por una falta de comunicación efectiva entre el MEN y las universidades de alta calidad, y diferentes razones individuales. Pero, como lo menciona la estudiante, existe una falta de atención a la regulación de este programa que hace que exista una inclusión a estudiantes que no cumplen y la exclusión de estudiantes que si cumplen con los requisitos. Este es el caso de Juan Sebastián Quintero, beneficiario de la beca y estudiante de Ingeniería Informática de la Universidad de la Sabana. Juan Sebastián es el hijo del concejal de Cajicá, Juan Ricardo Quintero. Se ha denunciado a este concejal en varias ocasiones porque su hijo sea beneficiario del programa siendo él y su familia personas de un nivel socioeconómico más alto al requerido. Su argumento principal para defenderse se basa en su avance profesional, lo que lo ha llevado a tener el nivel que tiene actualmente, “(...) yo también vengo de abajo, lo que tengo es la herencia de mi padre pero yo sigo siendo muy pobre”, menciona el concejal (Salgado, 2016).

Fue muy interesante durante el transcurso de las entrevistas ver como las dos estudiantes que obtuvieron la beca, se mostraron totalmente inconformes con la situación a la que se enfrentan

día a día en las universidades a las que asisten. Ellas comentan que existe un choque económico muy fuerte, que deben lidiar con personas que tienen estándares económicos más altos y con el rechazo de estos. Las dos estudiantes coinciden en que se la llevan mejor con los compañeros de la universidad con los que no ven clases, algunos no notan que pertenecen al programa, pero con los que ven clases muestran un rechazo y exclusión hacia ellas, sus comentarios son vistos de otra manera, sus actitudes y la forma en que ellos ven a los pilos, las hace sentir incomodas.

El ambiente de la Universidad es muy complicado y para mí ha sido un problema establecer relaciones, uno se da cuenta que los pilos somos muy diferentes porque ellos tienen a sus padres que les pueden pagar una universidad de ese nivel. Las diferencias se sienten, tanto ellos como yo sentimos las diferencias. Uno se cuestiona de qué manera es posible establecer una relación sin que la condición socioeconómica intervenga tanto (Restrepo, 2016).

Otro hecho de gran importancia que se evidenció en las entrevistas de las estudiantes becadas fue la inconformidad en su nivel de inglés que les genera una gran dificultad para avanzar en ciertos aspectos de las clases. Para ellas, este es demasiado bajo para las lecturas que se encuentran en la bibliografía de las clases. En su colegio no tuvieron la oportunidad de aprender inglés, veían ciertas clases del idioma pero es demasiado básico para enfrentarse al nivel de algunas de las lecturas que les son asignadas.

La Universidad del Rosario, les provee a los “pilos” además de un beneficio de almuerzo gratis y asistencia psicológica prioritaria, cursos de inglés los días sábados. Esto indudablemente es de gran ayuda, pero como ya se mencionó antes, existe un déficit en la comunicación entre el MEN y las universidades de alta calidad, ya que el subsidio que incluye la beca es demasiado bajo que no les alcanza para el transportarse el día sábado para asistir a estos cursos.

A estas dos estudiantes, una de Cúcuta y la otra de Tumaco, se les proporciona \$2,700,000 por el hecho de tener que desplazarse del lugar de residencia de su núcleo familiar a la ciudad donde cursaran sus estudios. Se les hace entrega de \$1,350,000 dos veces por semestre, a estas estudiantes se les hizo entrega del dinero en los meses de febrero y abril pero las clases iniciaron a mitad del mes de enero. Esto significa que los pilos tuvieron que buscar la forma de poder permanecer durante casi 3 semanas sin el subsidio prometido. Carolina menciona que sus padres tuvieron que conseguir el dinero prestado con varios familiares, vecinos, amigos y demás para que ella pudiera viajar a la ciudad de Bogotá, mientras que Laura, paso momentos económicos

muy difíciles, tanto ella como su mamá tuvieron que vender empanadas para lograr vivir “(...) en una ciudad tan costosa como Bogotá” (Restrepo, 2016).

La educación como un derecho es entendida como un bien público que permite a las personas valorar, comprender y respetar los demás derechos humanos en plenitud. Tanto los individuos como la sociedad se benefician del derecho a la educación. Es fundamental para el desarrollo humano, social y económico. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en comunidades (Naciones Unidas , 1999). Por esta razón, nadie puede quedar excluido de ella y ha de ser de calidad para todas las personas y a lo largo de su vida. La Constitución de Colombia de 1991 en el Capítulo 2, Artículo 64, exige al Estado promover el acceso a la educación: “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación (...)” (Constitución Política de Colombia , 1991).

Sin embargo, el Estado ha dejado de lado el fomento hacia a la educación superior, haciendo que se convierta en un bien de lujo o privilegio, solo quienes tienen un alto poder adquisitivo logran pagar una universidad de calidad. Los niveles en términos de costos son excesivamente altos. Según el Observatorio de la Universidad Colombiana, el costo de la matrícula por estudiante en una de las Universidades de alta calidad equivale en promedio entre seis y ocho salarios mínimos legales vigentes (SMLV) y, en casos como la Universidad de los Andes, puede ascender, inclusive a 21,43 SMLV , es decir \$13.144.000 para el año 2014 (Observatorio de la Universidad de Colombia, 2014) . Se considera que la educación más económica, por matrículas, se encuentra en las universidades oficiales, las privadas pueden superar a estas últimas en hasta 10 y más veces su valor.

Teniendo en cuenta lo anterior, hay que añadir que el mayor porcentaje de habitantes de Colombia, pertenecen a los estratos 1 y 2, según datos del DANE. La clase baja representa un 63.9% de la población en Colombia (estratos 1 y 2), la clase media representa casi un 33% de población (estratos 3 y 4) y la clase alta representa un 3.1% de la población (estrato 5 y 6) (Departamento Administrativo de Planeación Nacional , 2016). En este caso para más del 80% de la población colombiana la educación superior de calidad es un bien inalcanzable y por esta

razón acuden a créditos impagables tanto con bancos como instituciones del Estado, pero principalmente a las universidades oficiales que se ajustan mejor a su condición económica y que son respaldadas financieramente por el Estado.

La ley 30 de 1992, establece como criterios para la financiación de la educación superior oficial que la asignación anual de las partes de la Nación sea equivalente al índice de precios al consumidor (IPC) o porcentaje anual de inflación, calculado con base en el balance contable de cada año, a partir de 1993. Pero en Colombia, las universidades públicas han permanecido, desde la fecha, con una financiación en pesos constantes, ajustados anualmente al costo del dinero (SUE, 2012). Esto quiere decir que, independientemente de sus resultados de calidad o necesidades de inversión, el Estado les transfiere los mismos recursos de 1993, actualizados por el IPC.

Lo anterior contrasta con la amplitud del Estado por financiar a través de créditos educativos del programa SPP, únicamente a un grupo de estudiantes con características específicas en universidades de calidad. Mientras la universidad pública recibe un subsidio parcial a través de las transferencias de la Nación, el ICETEX paga a la universidad privada y de calidad el valor total de las matriculas establecidas, en gran medida, con criterios de mercado, haciendo que la inversión de las becas deje excluido a un número considerado de estudiantes. Es decir, la balanza se inclina cada vez más hacia un grupo minoritario de estudiantes que logran acceder a la educación superior de calidad. Principalmente aquellos que tienen el dinero y el nivel académico para entrar a estas costosas universidades, y ahora desde que empezó el programa, aquellos que cumplen con los requisitos y logran legalizar su beca, estos gozan de un privilegio no de un derecho. En esta medida, el Estado deja por fuera a las personas sobresalientes en una categoría socioeconómica superior al nivel Sisben II o personas no sobresalientes en una categoría socioeconómica inferior al nivel III.

#### **4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Retomando la hipótesis del presente artículo, se ha reconfirmado por medio de entrevistas, datos, estadísticas, investigación e información pertinente, que dentro de la formulación de SPP, los parámetros de selección de los beneficiarios ha generado mayor exclusión que inclusión de la



población vulnerable y objetivo de este programa, debido a la focalización e inclusión de un determinado y pequeño grupo, en el que a su vez se encuentran estudiantes que no necesitan del beneficio, demostrando las fallas en los controles del proceso.

Sin duda el programa le ha cambiado la vida a miles de jóvenes sobresalientes que no veían la posibilidad de estudiar en una universidad de alta calidad. Ellos y sus familias se han beneficiado de esta oportunidad que les ofrece el gobierno de financiar sus estudios superiores solo bajo unas cuantas condiciones y requisitos. Les ha entregado la oportunidad de expandir sus conocimientos y moverse dentro del mercado laboral como nunca lo habían pensado, y en un futuro escalar en las condiciones de vida tanto para ellos como de su familia.

Pero desde el punto de vista de la política pública, los alcances de SPP son excesivamente limitados y establece parámetros cuestionables. Es necesario que se desarrollen estrategias ambiciosas que garanticen el derecho a la educación por igual a todos los colombianos. Como una política pública de largo plazo, que está pensada con el objetivo principal de inclusión y equidad, es inadecuada porque utiliza gran parte del presupuesto para una cuestión focalizada, y apunta a un grupo reducido de la población. De esta forma se está distrayendo el problema y la necesidad de cupos universitarios en las diferentes zonas del país, mostrando como la educación superior en Colombia se ha convertido en un lujo y no en un derecho, haciendo que un mayor porcentaje de estudiantes queden excluidos de una educación superior de calidad.

El programa no considera variables significativas lo que ayuda a acentuar la exclusión de la mayor cantidad de estudiantes por la forma en la que fueron otorgados los créditos. No se consideraron variables territoriales ni la desigualdad espacial de la educación secundaria, lo que se puede evidenciar en el hecho que más de la mitad de los créditos se concedieron a egresados de los colegios situados en Bogotá y los departamentos más grandes y favorecidos del país. Asimismo, las variables consideradas por el programa, son muy básicas y cuentan con vacíos estructurales y de control, lo que hace que se generen cuestionamientos y limitaciones propias de la adjudicaciones de los créditos.

En este análisis fue preciso apreciar las grandes dificultades técnicas para lograr un mecanismo de identificación para los beneficiarios de las becas SPP, que permitiera “razonablemente”

incluir a los estudiantes con menores recursos, para entrar a una universidad de alta calidad. La pérdida de precisión en la asignación de subsidios para las personas de bajos recursos guarda correspondencia con las dificultades y deficiencias en la aplicación del Sisben en muchos municipios. Su implementación muestra, en general, problemas de cobertura, lo que aumenta los efectos de exclusión sobre los pobres.

Existen dificultades para aplicar la focalización, se subrayan los requerimientos que implica en términos de la capacidad administrativa para llevarlos a cabo eficientemente, y de los costos para identificar los beneficiarios. Para lograr una implementación exitosa es sumamente necesario, pero a la misma vez problemático, contar con información adecuada para reconocer los beneficiarios del programa. Se trata un criterio muy delicado, la identificación a través de los ingresos para la selección de beneficiarios a través del régimen subsidiado, definido en términos de falta de capacidad de pago, lo que genera estímulos para que otros actores obtenga beneficios particulares.

De igual forma, no se debe olvidar que dentro de ese gran grupo de estudiantes que queda excluido del programa, existe un valioso grupo minoritario que cumple con los requisitos mínimos de este, pero que no les fue posible el acceso de la beca, lo que genera dudas respecto del funcionamiento y fundamentos del programa. Así, como ya se ha mencionado, la población objetivo, se basa en estudiantes sobresalientes de escasos recursos. De esta forma y siguiendo los ejemplos y situaciones que se mencionan en este escrito, se podría decir que tampoco los está cumpliendo a cabalidad. Es decir el programa no alcanza su objetivo principal, ya que excluye a los mismos estudiantes que si cumplen con los requisitos mínimos.

El presente artículo no se propone ni espera que SPP acabe su funcionamiento, porque como ya se dijo este ha cambiado la vida de muchos estudiantes de escasos recursos. Pero para poder contrarrestar las limitaciones con que cuenta es necesario reformar algunos de los criterios que se han establecido en el programa.

Para empezar, es importante que el gobierno sea consiente que no está dando la cobertura necesaria a la educación superior de calidad a los estudiantes colombianos, lo cual debería hacer en principio a través de la universidad pública. Por este motivo no debe descuidar ni desviar los

recursos de inversión de estas instituciones. Estos son de gran importancia para que junto con el programa se cierre la brecha en cuanto a la calidad de la educación de la universidad pública y privada.

De otro lado es necesario que el programa cuente con mejores y abundantes fuentes de información para tener un mayor control y regulación de los estándares bajo los cuales se hace entrega de los créditos, las pruebas saber 11 y los niveles de Sisben. Por otro lado, crear especificaciones que haga que estos estándares tengan una igualdad de condiciones para todos los departamentos del país, tanto los ricos como los menos favorecidos.

Asimismo, para evitar factores desalentadores como la deserción, retiros y como tal endeudamiento, incentivar a los estudiantes becados a acudir a las universidades de alta calidad que se encuentren más cercanos a su ciudad natal. Y en el momento en que ya se cuenta con los estudiantes beneficiados, crear programas de contingencia dentro de las universidades para amortiguar las falencias mencionadas anteriormente, como lo es la nivelación de inglés, conocimientos básicos de finanzas para el manejo de su propio dinero y acompañamiento en la ciudad donde se va a realizar sus estudios.

Con los resultados vistos en este análisis, se puede concluir que el programa SPP, aunque cuenta con los recursos y la atención del gobierno necesaria para que se lleve a cabo, es fundamental contar con una base técnica, apoyada en investigación y dialogo de todos los actores involucrados dentro de este. De esta manera el programa reforzaría los controles para que certeramente se incluyan a los estudiantes que cumplen con los requisitos y así mismo no descuidar ni desviar los recursos destinados a las universidades públicas. De esta manera se realizaría en su totalidad un inclusión de manera adecuada de los jóvenes a las universidades de calidad.

## Bibliografía

Alcaldía de Bogotá. (2014). *Caracterización Socioeconómica*. Secretaria Distrital Planeación Bogotá. Bogotá: Boletín.

Bourdieu, P. (1986). La force du droit: éléments pour une sociologie du champ juridique. En P. Bourdieu, *Actes de la Recherche en Science Sociales* (págs. 3-19).

CEPAL. (1995). *Focalización y Pobreza*. Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile.

Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 67. III, 2da. (Legis, Ed.)

Constitución Política de Colombia. (1991). *Artículo 64, 2da Edición*. Legis.

Conv 771. (2014). *Convenio Interadministrativo Número 771 de 2014 suscrito entre el Ministerio de Educación nacional y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y estudios técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez"-ICETEX*. Bogotá.

Departamento Administrativo de Planeación Nacional. (18 de Mayo de 2016). DANE. Obtenido de Estadísticas Sociales: <http://www.dane.gov.co/index.php/esp/estadisticas-sociales/pobreza/87-sociales/calidad-de-vida/6507-pobreza-monetaria-y-multidimensional-2015>

Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Definiciones Unificadas para la elaboración de documentos, manuales, guías, instructivos y presentaciones*. Dirección de Inversión y Finanzas Públicas. Bogotá: DNP.

ICETEX / MEN. (2014). *Creditos condonables para la excelencia en la educación superior*. Bogotá.

ICETEX/MEN. (2014). *Creditos condonables para la excelencia en la educación superior. Reglamento Operativo*. Bogotá.

Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX). (2016). *Quiénes Somos*. Obtenido de <http://www.icetex.gov.co/DnnPro5/Default.aspx?tabid=1111>

Jones, C. O. (2015). Los enfoques teóricos para el análisis de las políticas públicas. En A. -N. Roth, *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación* (Undécima ed., pág. 296). Bogotá: Aurora.

Ley 30. (1992). Bogotá, Colombia.

Ministerio de Educación Nacional. (28 de abril de 2016). Comunicación con radicado No. 2016ER062452. Bogotá.

- Ministerio de Educación Nacional . (Mayo de 2016). *Sistema Nacional de Información de Educación Superior*. Recuperado el 21 de Junio de 2016 , de Resumen de indicadores de Educación Superior : <http://www.mineduccion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-article-212350.html>
- Ministerio de Educación . (29 de Octubre de 2014). *Centro Virtual de Noticias de la Educación* . Obtenido de <http://www.mineduccion.gov.co/cvn/1665/w3-article-346214.htm>
- Ministerio de Educación nacional de Colombia. (20 de Junio de 2015). *Icfes* . Recuperado el 2 de Junio de 2016 , de <http://www.icfes.gov.co/index.php/instituciones-educativas/saber-11/resultados-saber-11/item/1450>
- Naciones Unidas . (1999). *Aplicación del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales* . Comité de Derechos Económicos, Sociales y culturales , Nueva York .
- Observatorio de la Universidad de Colombia. (2014). *Observatorio de la Universidad de Colombia* . Obtenido de Valores de matrícula : [http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com\\_content&task=view&id=166&Itemid=145](http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&task=view&id=166&Itemid=145)
- OECD / World Bank. (2012). *Reviews of National Policies for Education* .
- Ortegón, E. Q. (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública* (Vol. II). (Colciencias, Ed.) Bogotá: Organización del Convenio Andrés Bello.
- Quintero, A. F. (Mayo de 2016). Problemas con adjudicación Beca. (V. Castro, Entrevistador) Bogotá.
- Restrepo, N. (Mayo de 2016). Beca SPP . (V. Castro, Entrevistador)
- Roth, A. N. (2015). *Formulación de soluciones y decisiones* (11 ed.). Bogotá: Aurora.
- Salgado, J. R. (3 de Marzo de 2016). Concejal de Cajica tiene Sisben y su hijo es beneficiario de "Ser Pilo Paga" . (J. S. Cristo, Entrevistador) w radio .
- Secretaría Nacional de Planeación. (Diciembre de 2014). *Caracterización Socioeconómica*. Obtenido de SISBEN III: [http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/Bogot%E1%20Ciudad%20de%20Estad%EDsticas/2014/Caracterizacion\\_SISBEN-04032015.pdf](http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/Bogot%E1%20Ciudad%20de%20Estad%EDsticas/2014/Caracterizacion_SISBEN-04032015.pdf)
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad* . Bogotá: Plante .
- Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) . (2016). *Acerca del SENNA* . Obtenido de <http://www.sena.edu.co/acerca-del-sena/quienes-somos/Paginas/Historia-Vision-Mision-Valores-y-Simbolos.aspx>
- SUE. (2012). Desfinanciamiento de la educación superior en Colombia. En *La realidad de la crisis en el tema de financiación de las universidades estatales* . Pereira .

Universidad Nacional de Colombia. (2002). *Identificación y afiliación de beneficiarios SISBEN*. Centro de Investigaciones para el Desarrollo - CID, Bogotá.

Velásquez, R. (29 de Enero de 2009). Hacia una nueva definición del concepto "política pública". 20, pág. 156.