

# "Ser pilo no paga": privatización, desigualdad y desfinanciamiento de la universidad pública en Colombia

**"Ser Pilo Does Not Pay": Privatization, Inequality and Underfunding in Colombian Public University**

**Andrés Mora**

Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia  
moraandres@javeriana.edu.co

**Leopoldo Múnera**

Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia  
lemuruiz@gmail.com

ARTÍCULO DE REFLEXIÓN

**Fecha de recepción:** 9 de agosto de 2018 · **Fecha de aprobación:** 1 de noviembre de 2018

**DOI:** <https://doi.org/10.15446/cp.v14n27.73369>

**Cómo citar este artículo:**

APA: Mora, A. y Múnera, L. (2019). "Ser pilo no paga": privatización, desigualdad y desfinanciamiento de la universidad pública en Colombia. *Ciencia Política*, 14(27), 115-142.

MLA: Mora, A. y Múnera, L. "Ser pilo no paga": privatización, desigualdad y desfinanciamiento de la universidad pública en Colombia". *Ciencia Política*. 14.27. (2019): 115-142.



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

### Resumen

En el segundo gobierno de Juan Manuel Santos, “Ser Pilo Paga” se convirtió en la principal política de acceso de los jóvenes de escasos recursos económicos a la educación universitaria de calidad. El propósito de este documento consiste en exponer los impactos negativos de este programa en materia de privatización, desigualdad y desfinanciamiento de la universidad pública en Colombia. De acuerdo con los objetivos y evolución de “Ser Pilo Paga”, se mostrarán sus límites en términos de (a) la profundización del crédito educativo como dispositivo de financiamiento; (b) la concentración de los recursos en las universidades privadas; (c) el debilitamiento financiero de las universidades públicas; (d) la ineficiencia del programa; (e) la reproducción de las desigualdades regionales y de clase social; (f) los riesgos oligopólicos que produce y (g) su incoherencia con respecto a las prácticas de los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Se concluye insistiendo en la necesidad de establecer un modelo de financiamiento que, atendiendo a principios de universalidad, incondicionalidad e individualidad, se comprometa con la defensa de la educación superior como un derecho y bien común.

*Palabras claves: Colombia; desigualdad; educación superior; financiación; privatización.*

### Abstract

In the second presidential period of Juan Manuel Santos, *Ser Pilo Paga* was the most important policy to promote the access of poor youths to university studies. The objective of this paper is to expose the negative impacts of that policy in terms of privatization, inequality and underfunding in Colombian public university. According to the objectives and evolution of *Ser Pilo Paga*, the article shows the limits of that policy with regard to (a) the consolidation of student loans as a means of financing, (b) the cash concentration in private universities, (c) the financial weakness of public universities, (d) the inefficiency of the policy, (e) the reproduction of class and regional inequalities, (f) its risks of oligopoly and (g) its inconsistency with respect to the policies implemented by governments of OECD countries. The conclusion insists in the importance of building a financial model committed with the defense of higher education as a right and a common good, and based on principles of universality, unconditionality and individuality.

*Keywords: Colombia; Financing; Higher education; Inequality; Privatization.*

## 1. Introducción

El programa Ser Pilo Paga (SPP) es una iniciativa gubernamental que tiene como propósito facilitar el acceso de estudiantes de bajos recursos económicos y con un desempeño sobresaliente en las pruebas Saber 11, a Instituciones de Educación Superior (IES) de alta calidad. Según el documento Conpes 3914 de 2018, los requisitos básicos para ser beneficiario de SPP incluyen la obtención de un puntaje mínimo en la prueba Saber 11 (310 en el año 2014, 318 en 2015, 342 en 2016 y 348 en 2017); contar con un puntaje SISBEN máximo específico, dependiendo de la zona de residencia al momento de presentar la prueba Saber 11, y haber sido admitido en una de las IES de alta calidad en el país. De acuerdo con el diseño del programa, la totalidad del crédito educativo que se le otorga al estudiante por concepto de matrícula y subsidio de sostenimiento será condonada siempre y cuando el beneficiario finalice sus estudios obteniendo el título de pregrado en los tiempos establecidos. De lo contrario, el estudiante de bajos recursos tendrá que devolver la totalidad de los desembolsos que se le realizaron durante su paso por la universidad. Bajo este esquema, SPP beneficia anualmente al 1,6 % del total de estudiantes graduados de grado undécimo.

Dadas las críticas que ha recibido esta iniciativa, son varios los cambios que se le han introducido al programa. El Cuadro 1 resume dichos ajustes. Sin embargo, en este artículo se resalta la insignificancia de tales cambios y se evidencian los problemas estructurales que caracterizan al programa. Los argumentos que se desarrollarán muestran los efectos limitados de SPP en materia de cobertura y calidad, así como las consecuencias negativas que produce en términos de privatización, desfinanciamiento de la educación universitaria pública y desigualdad. De ahí el llamado que se realiza para acabar el programa, no para ajustarlo, garantizando, claro está, la culminación de los estudios de los cerca de cuarenta mil jóvenes que se han beneficiado de él.

### Cuadro 1. Evolución del programa SPP: condiciones, versiones y cambios introducidos

<b>Ser Pilo Paga 1 (9189 beneficiarios)</b>	<b>Ser Pilo Paga 3 (8759 beneficiarios)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obtener un puntaje igual o superior a 310 en la prueba Saber 11.</li> <li>• Haber sido admitido en una IES de alta calidad o en proceso de renovación de la acreditación.</li> <li>• Estar registrado en la versión III del SISBEN con un puntaje máximo de 57,21 para las 14 ciudades principales del país, 56,32 para las otras áreas urbanas y 40,75 para el sector rural.</li> <li>• Se otorga un subsidio de sostenimiento: un salario mínimo mensual para los estudiantes que no tengan que desplazarse de su lugar de residencia, 1,5 salarios mínimos mensuales para quienes se desplacen de su lugar de residencia hacia áreas metropolitanas y cuatro salarios mínimos mensuales para los que se desplacen de su lugar de residencia hacia lugares que no correspondan a áreas metropolitanas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El puntaje mínimo en la prueba Saber 11 pasó de 318 a 342.</li> <li>• Se suspenden los desembolsos de dinero del programa si el estudiante obtiene un promedio académico acumulado inferior al exigido por la IES.</li> <li>• Los estudiantes que no hayan culminado su formación en el número de periodos que fija el programa académico escogido, pueden pedir hasta dos periodos de gracia para terminar los estudios y obtener el título profesional.</li> </ul>
<b>Ser Pilo Paga 2 (12 115 beneficiarios)</b>	<b>Ser Pilo Paga 4 (8029 beneficiarios)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quedó explícito que una de las condiciones para ser beneficiario es ser colombiano.</li> <li>• Es necesario ser bachiller graduado en el año de la convocatoria.</li> <li>• El puntaje mínimo en la prueba Saber 11 pasó de 310 a 318.</li> <li>• Se puede cambiar de carrera máximo en el segundo periodo académico de estudio. En la versión anterior, se podía hacer el cambio hasta en cuarto periodo.</li> <li>• Se incluye un periodo de gracia para los estudiantes que no se hayan graduado a pesar de que el programa ya hiciera todos los desembolsos.</li> <li>• Se añadió un capítulo para estudiantes que hagan parte de las Fuerzas Militares y la Policía.</li> <li>• Se adicionó un capítulo especial para “Ser Pilo Paga Profe”, el cual busca el ingreso de jóvenes a programas de licenciatura.</li> <li>• Se estableció un modelo para estimar el costo de un estudiante de pregrado en una IES de alta calidad pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El puntaje mínimo en la prueba Saber 11 pasó de 342 a 348.</li> <li>• Hay dos capítulos especiales: “Pilos por Mocoa,” que beneficiará a 51 jóvenes de la capital de Putumayo (el puntaje es de mínimo 313 puntos), y “Todos somos PAZcífico”, que impulsa el desarrollo de la región pacífica otorgando 158 cupos (el puntaje mínimo es de 318).</li> <li>• Se busca que mínimo el 30 % de los jóvenes ingresen a universidades públicas. Para lograrlo hay varios incentivos: plazo de dos semestres después de graduarse del colegio para aplicar al programa, inscripción gratuita para presentarse en todas las universidades públicas que hacen parte de Ser Pilo Paga y medio salario mínimo como incentivo adicional al apoyo de sostenimiento.</li> <li>• Se redefinirá la metodología para calcular el valor que se les pagará a las instituciones públicas por cada estudiante de SPP admitido.</li> <li>• Las universidades privadas se comprometerán a que el valor anual de las matrículas para los estudiantes de SPP no crecerá por encima del Índice de Costos de la Educación Superior.</li> </ul>

*Nota.* Tomado de Revista Semana Educación (2017) y Conpes (2018).

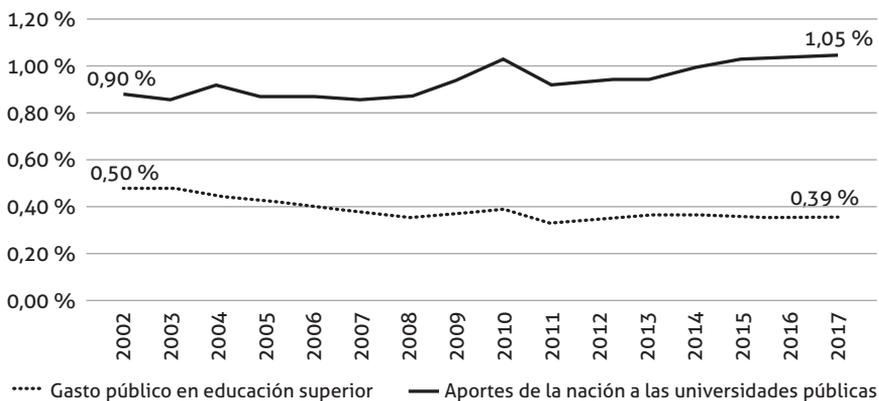
La primera parte del documento concentrará su atención en el problema del financiamiento y la privatización de la educación universitaria. La segunda, atenderá el vínculo entre SPP y la reproducción de las desigualdades en la educación superior y universitaria en Colombia. En las conclusiones se insiste en la necesidad de avanzar hacia esquemas de financiamiento que, atendiendo a principios de universalidad, incondicionalidad e individualidad, se comprometan con la defensa de la educación superior como un derecho y bien común.

## 2. SPP: privatización y desfinanciamiento de la universidad pública

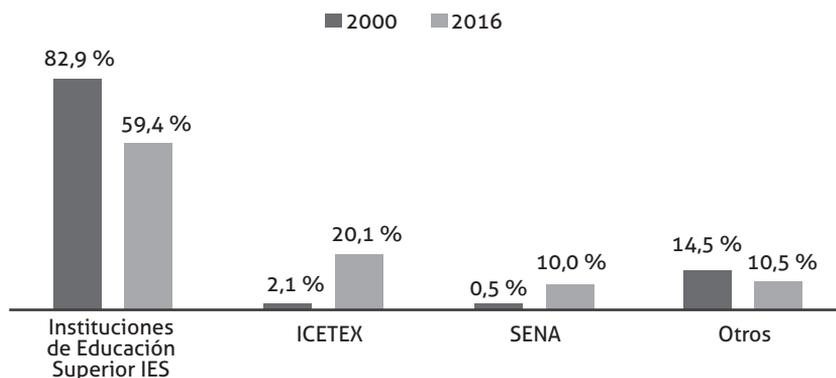
### 2.1. SPP desfinancia las universidades públicas y aumenta los recursos para el crédito educativo y el subsidio a la demanda

Aunque en Colombia se observa un tímido aumento en el gasto público en educación superior, el volumen de los recursos que el gobierno nacional ha transferido a las 32 universidades públicas del país, ha disminuido en los últimos 16 años (ver Gráfica 1). Estas tendencias son explicadas por la manera como se ha distribuido el total del gasto público en educación superior. En efecto, el descenso en los recursos canalizados hacia la educación universitaria pública (de 23 puntos porcentuales), corresponde con los incrementos observados en el gasto orientado a la promoción de las carreras técnicas y tecnológicas (10 puntos), y en el mayor dinamismo de los créditos educativos administrados por el ICETEX (que aumentaron en 18 puntos porcentuales) (ver Gráfica 2).

**Gráfica 1.** Gasto público en educación superior (Porcentaje del PIB)



Nota. Ministerio de Educación Nacional (2018a).

**Gráfica 2.** Distribución del gasto público en educación superior

*Nota.* Martínez, Pertuz y Ramírez (2016).

La brecha creciente entre el gasto en educación superior y el que se destina específicamente a las universidades estatales explica los problemas de desfinanciamiento que hoy afronta la universidad pública. Con un presupuesto que no aumenta de manera estructural desde 1993, las 32 universidades públicas deben financiar con recursos propios el 45 % de sus actividades. Actualmente, enfrentan un déficit en funcionamiento de tres billones de pesos y un desfinanciamiento de quince billones de pesos si quisieran adaptarse a los imperativos de cobertura, calidad, pertinencia e impacto social que exige el mundo contemporáneo.<sup>1</sup>

Este es el resultado de la determinación gubernamental de impulsar la educación para el trabajo como medio para masificar la educación superior a bajo costo y de su apuesta por garantizar la sostenibilidad presupuestal del sistema mediante la expansión y consolidación del crédito educativo como dispositivo fundamental de financiamiento. Se espera que, en el año 2034, el 65 % de los estudiantes que ingresen a la educación superior lo hagan en carreras técnicas y tecnológicas (hoy lo hace

1 De acuerdo con el Sistema Universitario Estatal SUE, las 32 universidades públicas del país requieren este monto de recursos para continuar avanzando en la consecución de logros en materia de ampliación de cobertura, nivel de formación de los docentes, fortalecimiento de la misión investigativa, crecimiento de la infraestructura física y tecnológica, e internacionalización y movilidad académica. Al respecto ver SUE (2018).

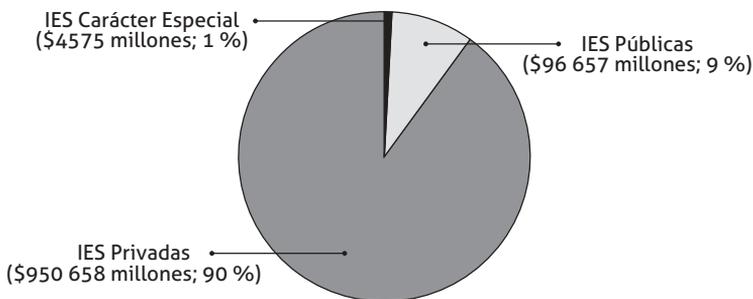
el 32 %). También que, para esa misma fecha, al menos el 49 % de los estudiantes que ingresen a pregrado y posgrado lo hagan aprovechando distintas modalidades de crédito educativo (en 2014 lo hacía el 13 % del total) (CESU, 2014; Mora y Múnera, 2014).

El programa SPP se inserta claramente en este doble proceso: por una parte, es consistente con la expansión y el impulso al crédito educativo como alternativa de ingreso a la educación superior. Por otra –y como se demostrará más adelante–, es funcional al proceso de masificación de la educación superior en el que se expande la formación para el trabajo y se restringe y elitiza el acceso a los estudios universitarios.

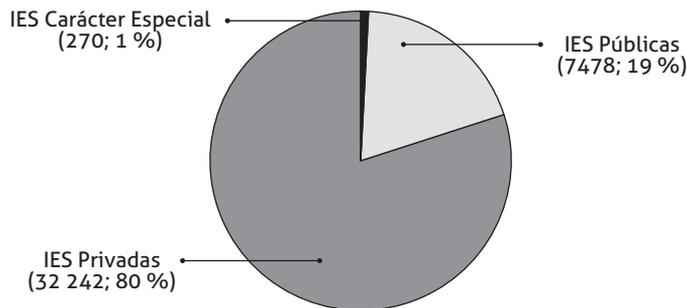
## 2.2. SPP concentra su presupuesto en universidades privadas que ofrecen resultados negativos o no significativos en materia de logro educativo

Bajo el programa SPP, la profundización de los dispositivos de crédito educativo y subsidio a la demanda ha llevado a una canalización desproporcionada de los recursos públicos hacia las universidades privadas. Como lo muestra la Gráfica 3, el 90 % de los dineros desembolsados por SPP ha sido captado por universidades privadas. Esto es el reflejo de la elección de los beneficiarios del programa, pues como lo muestra la Gráfica 4, el 80 % de los estudiantes han preferido escoger estas instituciones para estudiar con los recursos públicos.

**Gráfica 3.** SPP Desembolsos (Total 2015-2018)



*Nota.* Elaboración propia con base en información del Ministerio de Educación Nacional (2018b).

**Gráfica 4.** SPP. Número de estudiantes (Total 2015-2018)

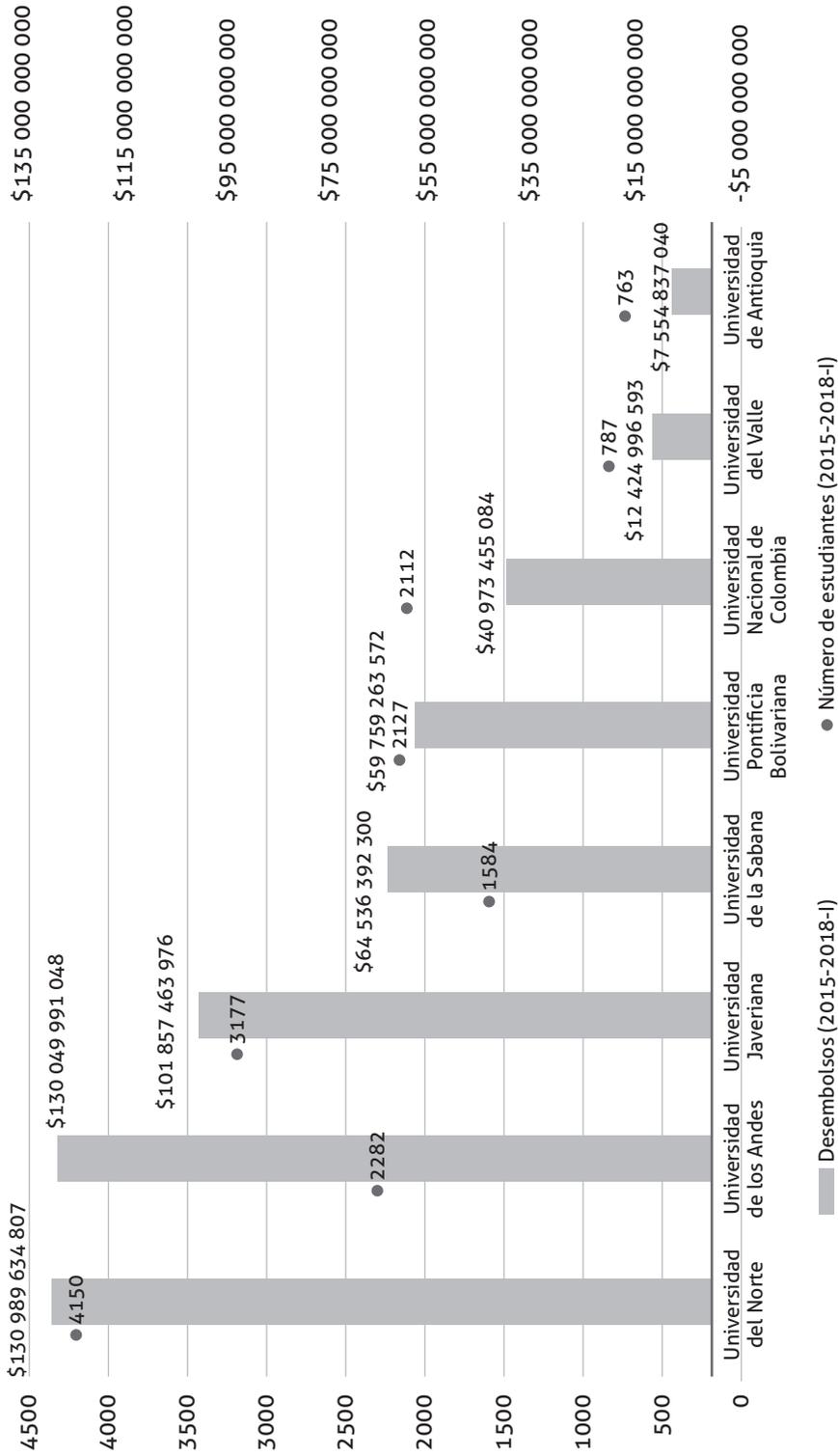
*Nota.* Elaboración propia con base en información del Ministerio de Educación Nacional (2018b).

Sin embargo, vale anotar que dentro de las universidades privadas acreditadas también existe una evidente concentración de los recursos, pues como lo muestra la Gráfica 5, el 46 % de los mismos (alrededor de 488 000 millones de pesos) han ido a parar a cinco de estas 29 instituciones. A estas cinco universidades también ha ingresado el 41 % de los beneficiarios que eligen una universidad privada.

Aunque los motivos por los cuales los estudiantes escogen las universidades privadas acreditadas no son claros y deben ser explorados, desde el punto de vista del rendimiento y logro educativo de los estudiantes, esta elección no es la más apropiada, pues tal y como lo concluye el estudio realizado por Guarín et al. (2016), son las universidades públicas acreditadas las que mayor valor agregado ofrecen a los estudiantes en términos de logro educativo.

De acuerdo con Guarín et al. (2016), si se comprende el logro educativo como el progreso que experimentan los estudiantes entre el examen de ingreso a la universidad (pruebas Saber 11) y los resultados de las pruebas estandarizadas que se aplican antes de terminar sus estudios universitarios (pruebas Saber Pro), se encuentra que las universidades públicas acreditadas mejoran los resultados de los estudiantes en once de los doce programas analizados (exceptuando administración de empresas, este hallazgo es consistente en las carreras de ingeniería civil, electrónica, industrial, mecánica y de sistemas, en educación, contaduría, odontología, derecho, medicina y economía). En el caso de las universidades privadas acreditadas, las variaciones en el valor agregado ofrecido son negativas o no significativas en esas mismas carreras. Por lo tanto, la canalización desproporcionada de los recursos que SPP ha generado hacia las universidades privadas va en contravía de las conclusiones del estudio en materia de calidad y presupuesto:

**Gráfica 5.** Concentración de recursos SPP



Nota. Elaboración propia con base en información del Ministerio de Educación Nacional (2018b).

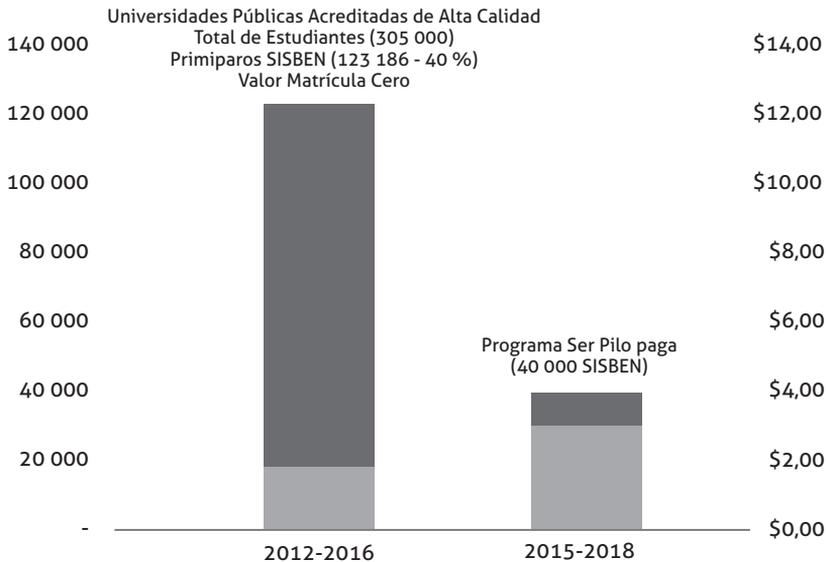
La enorme superioridad agregada de las universidades públicas con respecto a las privadas, sugiere la necesidad de [...] que, al menos en el corto plazo, sería rentable expandir la provisión pública de algunos programas académicos que, en la educación pública, añaden mayor valor agregado que las alternativas ofrecidas por las universidades privadas. (Guarín y et al., 2016, p. 37)

### 2.3. SPP es un programa que no resiste un análisis costo-beneficio

Como ya se ha afirmado, SPP intenta conciliar objetivos de cobertura e igualdad, pues reconoce que, aunque la tasa de cobertura en educación superior en Colombia ha aumentado (pasando del 24 % en 2002 al 51,5 % en 2016), cerca del 23 % de los jóvenes de estratos 1, 2 y 3 que obtienen los puntajes más altos de las pruebas Saber 11 no pueden acceder a la educación superior debido a la falta de dinero. De ahí su intención de ofrecer un crédito 100 % condonable para que estudiantes de escasos recursos económicos con un rendimiento sobresaliente en las pruebas Saber 11, puedan acceder a IES acreditadas en alta calidad. La inversión total del programa en sus cuatro años asciende –para beneficiar a 40 000 estudiantes– a 0,41 puntos del PIB. Es decir, casi el mismo monto que se ha destinado anualmente –y de manera descendiente– a las 32 universidades públicas del país para garantizarle la educación universitaria a cerca de 611 800 jóvenes.

Si se tienen en cuenta estas cifras, puede demostrarse que el objetivo del programa SPP podría haberse alcanzado de manera más eficiente y con mayores efectos positivos si el gobierno nacional se hubiera comprometido a garantizar la matrícula cero en las doce universidades públicas acreditadas de alta calidad con las que cuenta el país. Tal y como lo muestra la Gráfica 6, el programa SPP beneficia a un total de 40 000 estudiantes de escasos recursos económicos con una inversión total de 3,3 billones de pesos para sus cuatro cohortes (2015-2018). En contraste, el monto de la inversión que se hubiese requerido para garantizar la matrícula cero en las doce universidades públicas acreditadas del país hubiese ascendido a dos billones de pesos, beneficiado a un total de 305 000 estudiantes matriculados entre 2012 y 2016, de los cuales 123 186 son de escasos recursos. Es decir, con un 40 % menos de inversión, se hubiese financiado el triple de los estudiantes de escasos recursos y más de 181 814 estudiantes provenientes de otros segmentos socioeconómicos de la sociedad.

**Gráfica 6.** Número de estudiantes SISBEN beneficiados vs. Inversión pública



*Nota.* Elaboración propia con base en información del CONPES (2018), el Ministerio de Educación Nacional (2018a) y el Sistema para la Prevención y Análisis de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (SPADIES)

De hecho, según información ofrecida por el Ministerio de Educación Nacional, el valor de la matrícula cero en las 32 universidades públicas del país, que beneficiaría a cerca de 581 000 estudiantes matriculados, equivaldría a un billón de pesos en 2016. Es decir, el mismo costo anual que en la actualidad tiene el programa SPP.

#### 2.4. SPP es contrario a lo que hacen los países de la OCDE

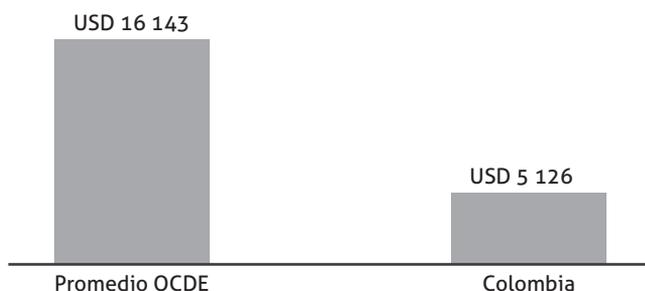
La incorporación de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha constituido otro de los objetivos fundamentales en los gobiernos de Juan Manuel Santos. El pretendido ingreso al “club de buenas prácticas” supone la definición de parámetros y horizontes de política que lleven a la convergencia de Colombia con respecto a las economías capitalistas más industrializadas. Sin embargo, independientemente de que se considere esta posibilidad como positiva para el país, la perspectiva general de reforma a la educación superior en Colombia, tanto como los dispositivos de financiación previstos por el Gobierno, resultan ser contradictorios con las prácticas de la OCDE.

En primera instancia, y contrario a los propósitos definidos en materia de expansión de educación para el trabajo y contracción de la matrí-

cula universitaria, es claro que en ningún país de la OCDE las carreras técnicas y tecnológicas tienen mayor participación que los estudios profesionales. Tal y como lo muestra la Gráfica 7, en la OCDE la mayor parte de la población ha accedido a educación terciaria Tipo A y el porcentaje de personas que accede a Educación Terciaria Tipo B no alcanza al 10 %<sup>2</sup> ¿Por qué el gobierno colombiano insiste en reducir la participación de las carreras universitarias en el total de la matrícula a un 35 %, si ningún país del denominado “club de buenas prácticas” lo hace?<sup>3</sup>

Pero las contradicciones van más allá de la estructura del sistema de educación superior, también se hacen evidentes cuando se observa el esfuerzo presupuestal de los países de la OCDE y la importancia que sigue manteniendo el gasto público en la provisión de educación superior. Tal y como lo muestra la Gráfica 8 y la Gráfica 9, los gobiernos de los países pertenecientes a la OCDE gastan, en promedio, tres veces más por estudiante que en Colombia, y no recargan el gasto educativo en los hogares.

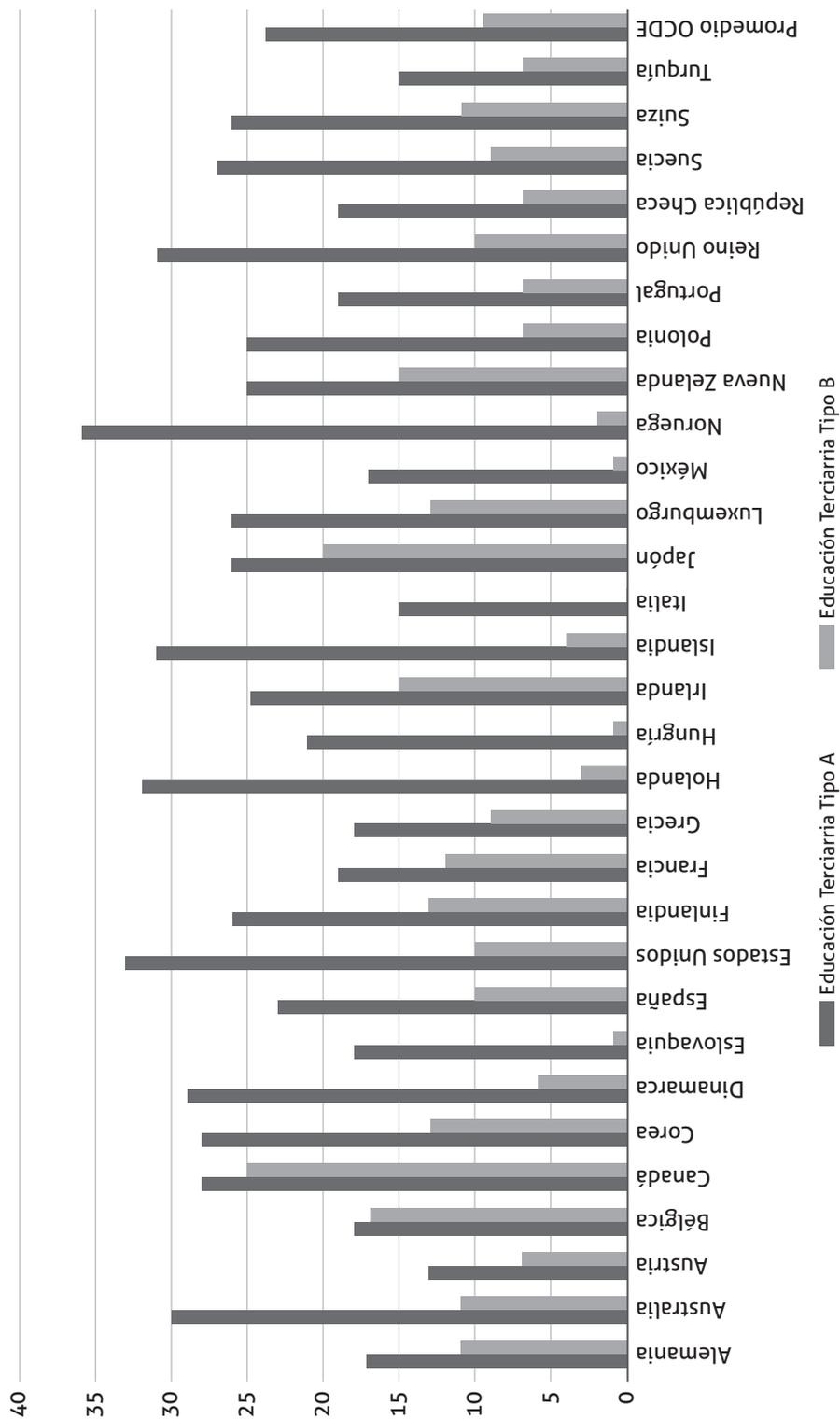
**Gráfica 8.** Gasto por estudiante en educación superior (2014)



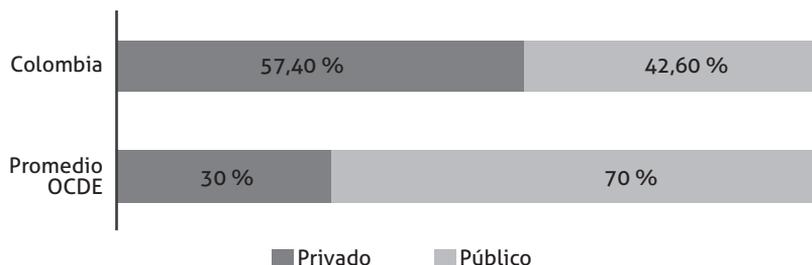
*Nota.* Tomado de OCDE (2017).

- 2 De acuerdo con la OCDE, la Educación Terciaria Tipo A es la que prepara a los estudiantes para la investigación y para profesiones que exigen un nivel elevado de competencia. La de Tipo B enseña competencias propias de un oficio que permite a los estudiantes entrar directamente a la vida laboral. Para una caracterización profunda de cada tipo de educación, ver OCDE (2014, p. 23).
- 3 No se trata de una crítica *per se* de la educación técnica y tecnológica. Al contrario, al reivindicar su valor y pertinencia para las sociedades contemporáneas, se rechaza precisamente la idea gubernamental de encontrar en el impulso a este tipo de formación una salida para masificar la educación superior a bajo costo y con poca calidad académica. Se critica, además, la comprensión gubernamental de las carreras técnicas y tecnológicas desde el punto de vista de la duración de la formación (dos o tres años) y no desde los campos de estudio en que deberían desarrollarse (ciencias e ingenierías).

**Gráfica 7.** Porcentaje de la población entre 25 y 64 años que ha alcanzado educación terciaria tipo A y tipo B (2012)



Nota. elaboración propia con base en información de la OCDE (2014).

**Gráfica 9.** Gasto privado (hogares) y público en la educación terciaria (2014)

*Nota.* Tomado de OCDE (2017).

Si Colombia quisiera acercarse a los parámetros observados en la OCDE se debería, entonces, disminuir la participación del crédito educativo en el total de la financiación de la educación superior, se tendrían que estimular los estudios universitarios y se debería triplicar el gasto por estudiante. Todos estos aspectos resultan contradictorios con los fundamentos y efectos del programa SPP, así como con los propósitos que han orientado la edificación y consolidación de un Sistema Nacional de Educación Terciaria en Colombia (Mora, 2014).

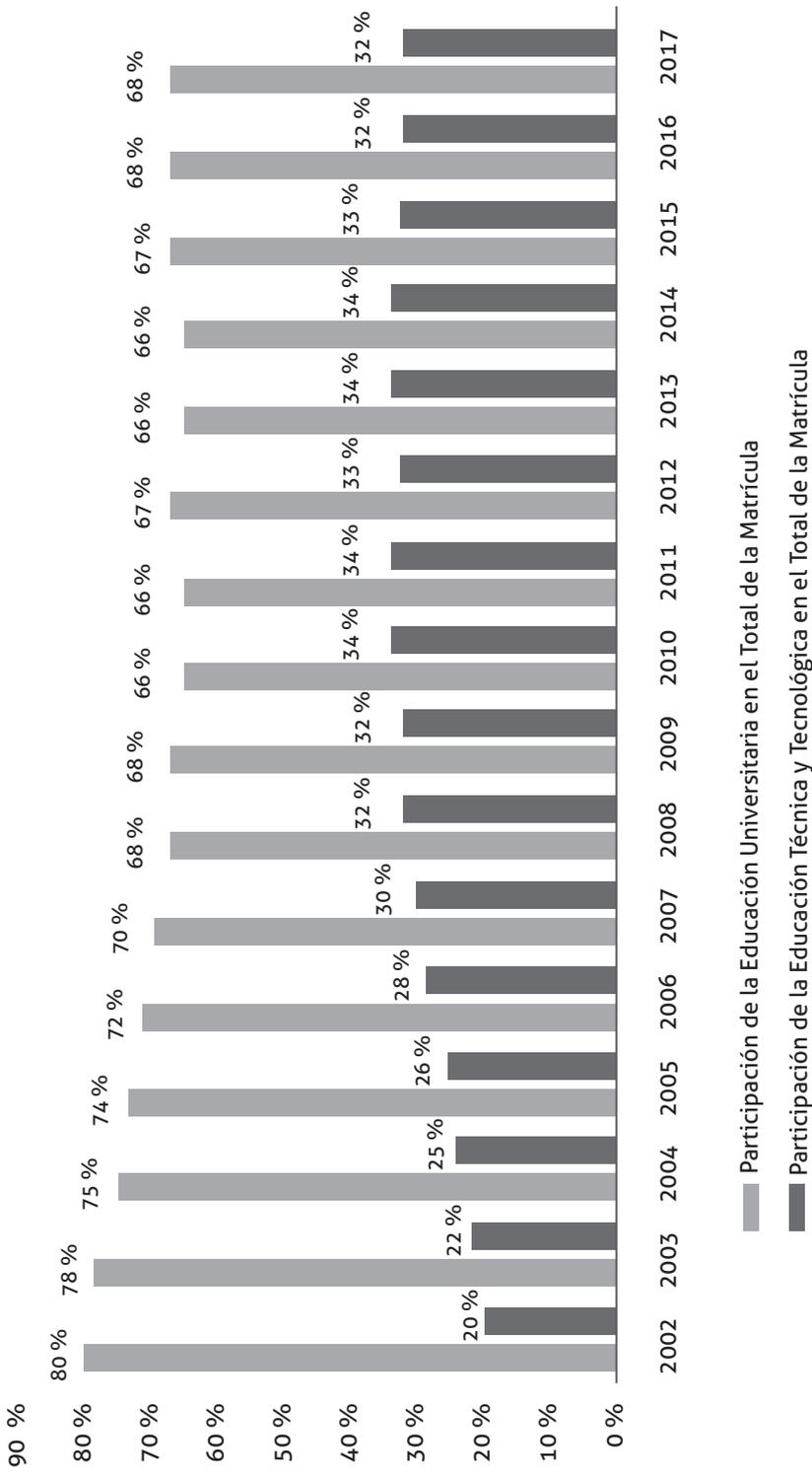
### 3. SPP y la reproducción de las desigualdades sociales

#### 3.1. SPP consolida un sistema educativo piramidal y jerárquico

SPP no puede ser analizado sin atender a los objetivos que se han formulado en términos de la edificación de un Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET) y la promoción de las carreras técnicas y tecnológicas. De una parte, como lo muestra la Gráfica 10, los aumentos en cobertura en educación superior desde el 24 % en 2002 al 51,5 % en 2017 se pueden explicar por un mayor dinamismo de la matrícula en carreras técnicas y tecnológicas. Los estudios universitarios pasaron de cubrir el 80 % de la matrícula en 2002, a representar el 68 % en 2017. Para este último año, la matrícula total en nivel de pregrado fue de 2 280 327 estudiantes.

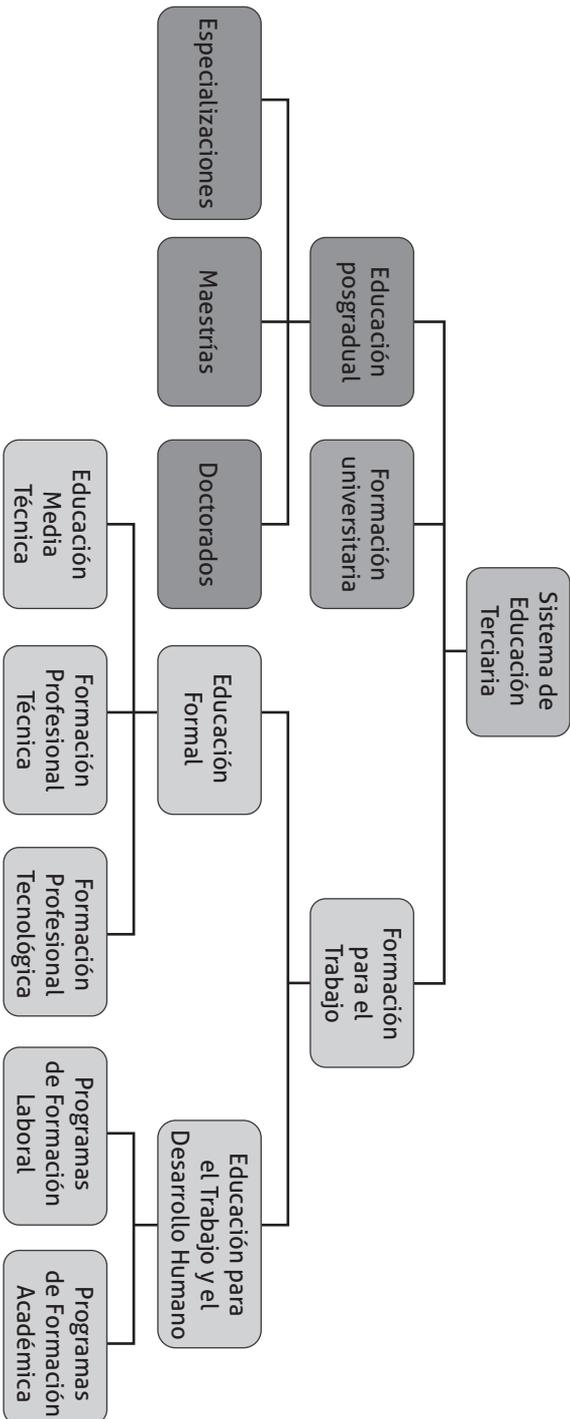
De esta manera, la expansión de la educación superior en Colombia se ha correspondido con la estructuración de un sistema de educación terciaria segmentado y jerárquico, compuesto por al menos seis segmentos. Uno de ellos corresponde a la formación universitaria, que da paso a estudios de posgrado relativos a especializaciones, maestrías y doctorados. El otro, define distintos tipos de educación, entre los que se encuentran la formación media, técnica y tecnológica formal y los programas de formación laboral y académica para el trabajo y el desarrollo humano (Ilustración 1).

**Gráfica 10.** Matrícula en la educación superior en Colombia a nivel de pregrado (porcentajes)



*Nota.* elaboración propia con base en información del CESU (2014) y el Ministerio de Educación Nacional (2018a).

Ilustración 1. Sistema de educación terciaria en Colombia



Nota. Elaboración propia con base en CESU (2014) y Saavedra y Medina (2012).

Como se ha mencionado, esta tendencia va a profundizarse hasta lograr que estos porcentajes se inviertan totalmente: se espera que, en el año 2034, el 65 % del total de la matrícula corresponda a carreras técnicas y tecnológicas y el 35 % a estudios universitarios. Así, en el marco del SNET se plantea un marchitamiento de la participación de estudios universitarios en el total de la matrícula, lo cual implica la consolidación de lógicas más estrictas de selectividad para quienes aspiran acceder a dicho tipo de educación. Progresivamente, solo "los pilos" podrán acceder a la cima de una pirámide que se amplía en su base (con la promoción de las carreras técnicas y tecnológicas de baja inversión y calidad) y se reduce en su cúspide (con la entronización de la idea del mérito individual como discurso que legitima y naturaliza el acceso jerarquizado de los jóvenes al SNET). Si se toma como referente el discurso de la igualdad de oportunidades y la movilidad social, la acción del Estado se reduce a diversificar la cima de la pirámide de la educación superior facilitando el acceso de los "pobres más pilos" a los estudios universitarios, y dejando los segmentos de "educación para el trabajo" para los "menos pilos".

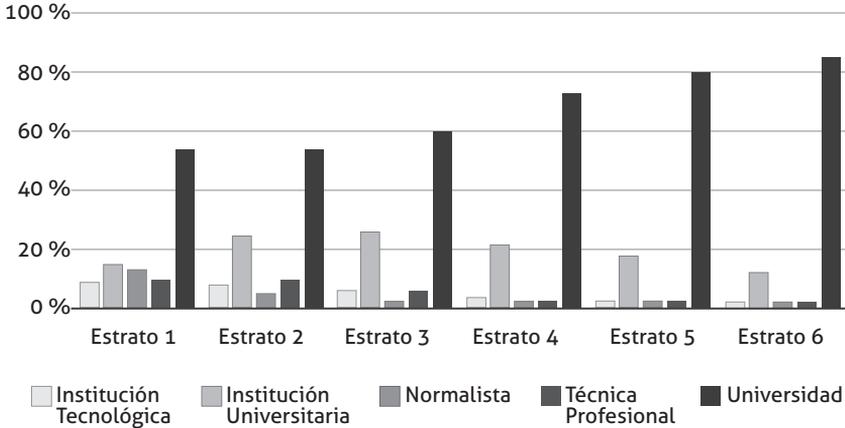
Sin embargo, en el programa SPP no es claro quiénes son los "más pilos" pues el criterio de selección que se fijó para la primera cohorte de beneficiarios (obtener un puntaje superior a 310 puntos en la prueba) fue determinado sin atender a argumentos objetivos de calidad académica, sino mediante el ajuste del programa al monto del presupuesto destinado por el gobierno (150 000 millones de pesos) y a la meta que se había impuesto alcanzar con el mismo (diez mil estudiantes inicialmente). La restricción presupuestal y no el compromiso con la garantía del derecho a la educación superior, determina los alcances de esta iniciativa. Por tal razón, el puntaje mínimo a obtener en la prueba Saber 11 para acceder al programa ha venido cambiando y aumentando progresivamente: 310 para aquellos que la presentaron en el segundo semestre de 2014, 318 para quienes lo hicieron en el segundo semestre de 2015, 342 en 2016 y 348 en 2017. El "pilo" de hace tres años, ya no lo sería hoy: en el marco de un presupuesto fijo, la competencia entre los jóvenes de bajos recursos para acceder a una universidad de calidad se ha intensificado.

### 3.2. SPP no reduce las desigualdades de clase social

En el marco del sistema piramidal que se instaura, la mayor parte de estudiantes desaventajados socioeconómicamente será llamada a ocupar los segmentos de educación técnica y tecnológica, pues mientras que en el estrato socioeconómico uno, el 55 % ingresa a la educación univer-

sitaria y el 38 % lo hace a carreras técnicas y tecnológicas, en el estrato seis, estas cifras rondan el 80 % y el 18 %, respectivamente (Gráfica 11).

**Gráfica 11.** Estudiantes por tipo de institución y estrato (2011)



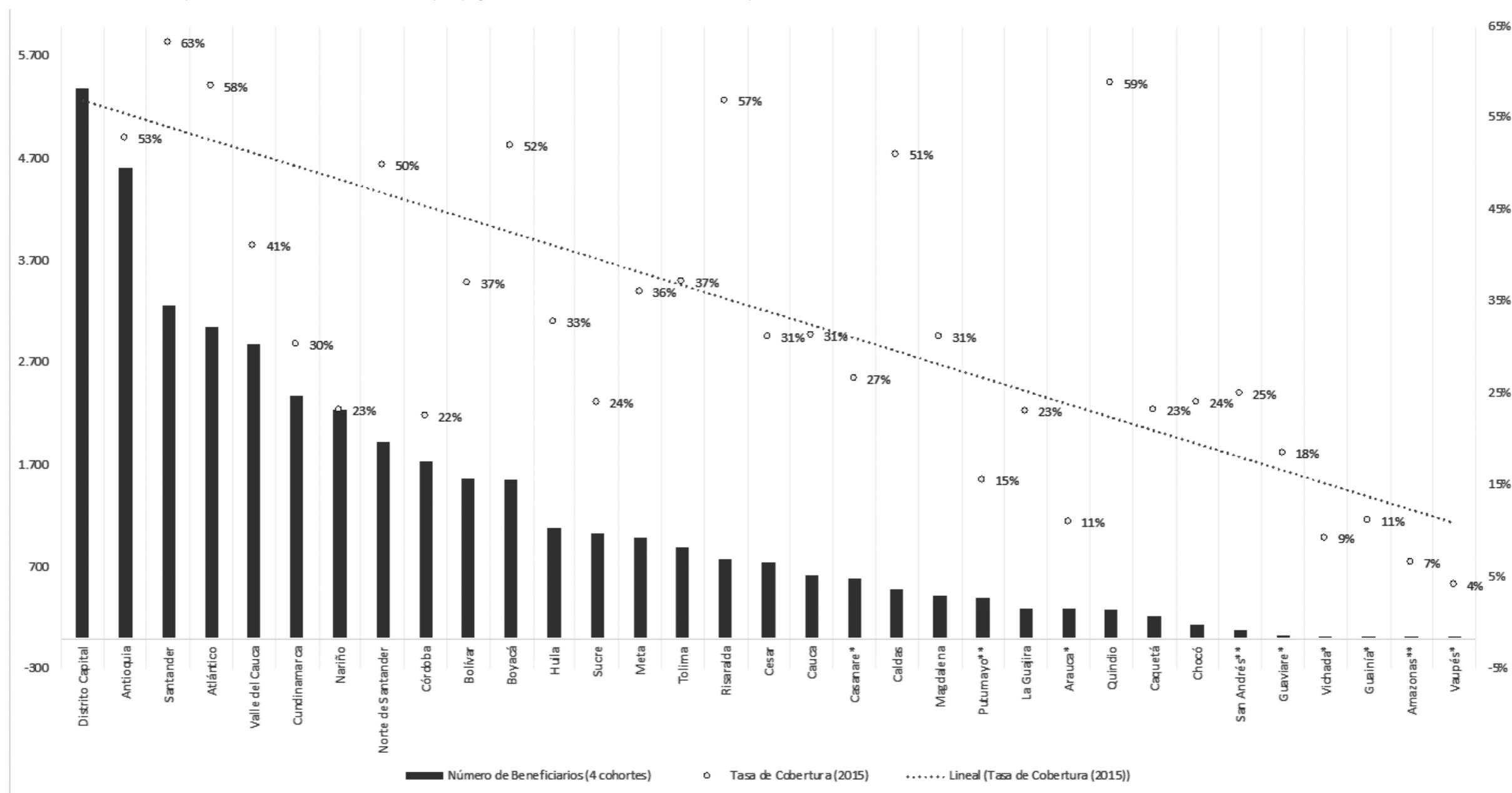
*Nota.* Elaborado a partir de Sánchez y Otero (2012).

Los demás jóvenes “pobres”, tendrán que competir y apelar a sus méritos y talentos individuales para acceder a una educación universitaria cada vez más selectiva. Estos últimos lograrán diversificar la élite que ocupa la cima de la pirámide. Entretanto, la estructura jerarquizada de la educación superior se reproducirá, proyectando las desigualdades hacia el mercado laboral y el sistema de protección social, pues en Colombia una persona con título universitario puede devengar un salario 1,8 veces mayor que un técnico laboral y 1,5 veces mayor que el de un técnico profesional o tecnólogo. Y la probabilidad de ubicarse en la informalidad laboral y de carecer de seguridad social es mayor para quienes han culminado una carrera técnica (30 %), que para aquellos que finalizan una carrera tecnológica o universitaria (20 %) (Mora, 2014).

### 3.3. SPP profundiza las desigualdades regionales en Colombia

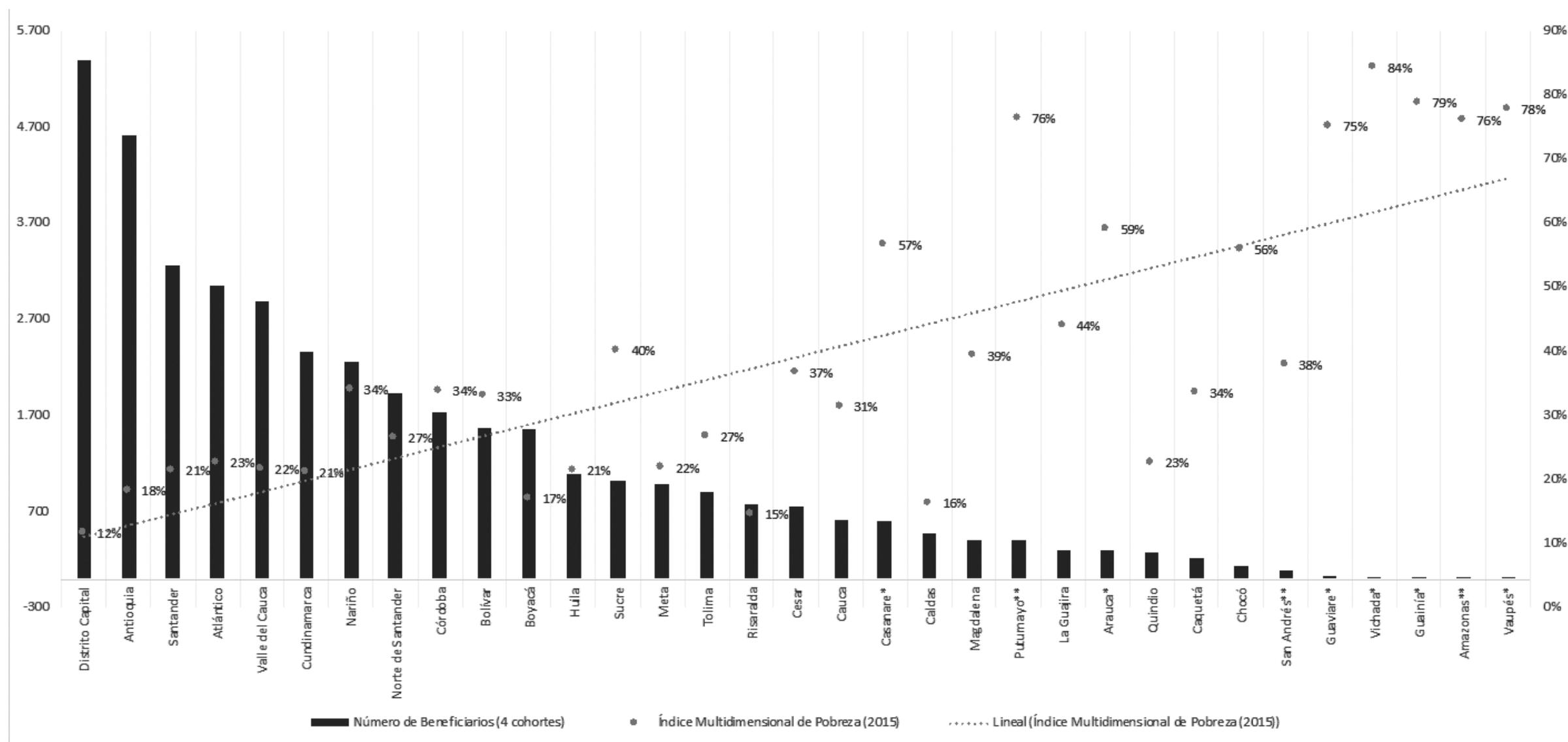
El problema de las desigualdades que se reproducen bajo el programa SPP se extiende también a las brechas regionales que hoy caracterizan al país en materia de pobreza y acceso a la educación superior. Tal y como lo muestra la Gráfica 12 y la Gráfica 13, y salvo algunas excepciones notables (Risaralda, Caldas y Quindío), en sus cuatro cohortes los

Gráfica 12. Distribución departamental de los beneficios de "ser pilo paga" vs. Tasa de cobertura en educación superior



Nota. Elaboración propia con base en información del Ministerio de Educación Nacional (2018b) y el DNP (2017).

Gráfica 13. Distribución de los beneficiarios de "ser pilo paga" vs. Índice multidimensional de pobreza



Nota. Elaboración propia con base en información del Ministerio de Educación Nacional (2018b) y el DNP (2017).

beneficiarios del programa SPP se han concentrado en los departamentos que tienen las tasas de coberturas en educación superior más altas y descuida a los que tienen las tasas de coberturas más bajas. Es decir, hay una clara tendencia a incluir un menor número de beneficiarios en los departamentos con más bajas coberturas en educación superior. De otra parte, SPP beneficia a los jóvenes de los departamentos menos pobres; por lo cual, mientras más pobre es el departamento, menor es el número de estudiantes cobijados por el programa.

En resumen, SPP ha reportado mayores beneficios a los departamentos más aventajados en materia de cobertura en educación superior y reducción de la pobreza (Bogotá D.C., Antioquia, Santander, Atlántico y Valle del Cauca), y ofrece menos ventajas a los departamentos más pobres y con más problemas de acceso a la educación superior (Chocó, San Andrés, Guaviare, Vichada, Guainía, Amazonas y Vaupés).

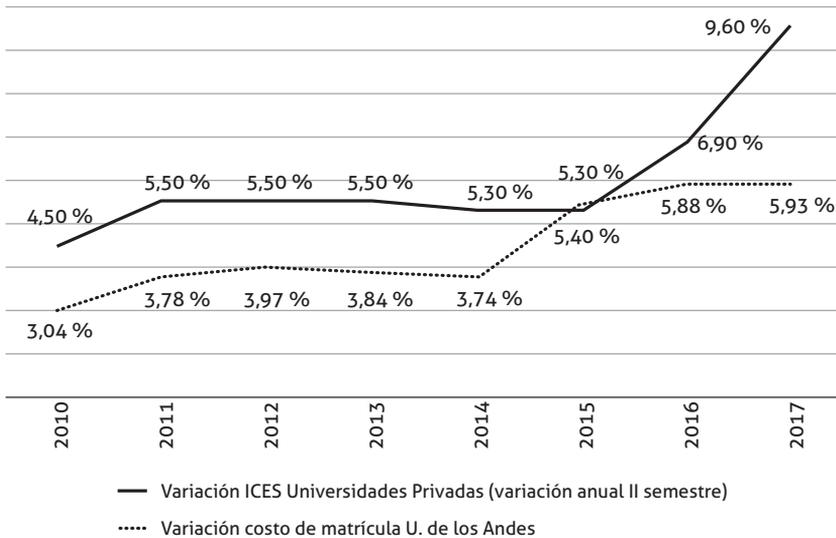
Además, vale la pena mencionar que, de acuerdo con el Observatorio de la Universidad Colombiana (2018), en catorce departamentos del país no hay universidades acreditadas. Esto quiere decir que sus "pilos" deben desplazarse a otras regiones a estudiar. Los departamentos sin instituciones acreditadas son: Caquetá, Casanare, Cesar, Chocó, Córdoba, Guainía, Guajira, Guaviare, Meta, Putumayo, Sucre, Tolima, Vaupés y Vichada. A este listado habría que añadir otros ocho departamentos en los que tan solo existe una institución acreditada, tres de ellos evitan el saldo en rojo gracias a la presencia de sedes de la Universidad Nacional: Amazonas (U. Nacional), Arauca (U. Nacional), Cauca (U. del Cauca), Huila (U. Surcolombiana), Magdalena (U. del Magdalena), Norte de Santander (U. Libre), Quindío (U. del Quindío) y San Andrés (U. Nacional). Los departamentos y regiones con más instituciones acreditadas institucionalmente son: Bogotá con veinte, Antioquia con diez y Valle del Cauca con siete (Observatorio de la Universidad Colombiana, 2018).

### 3.4. SPP puede afectar negativamente el acceso a la educación superior de las clases medias del país

SPP consolida la edificación de un sistema segmentado y jerárquico que proyecta las desigualdades educativas hacia el mercado laboral y el sistema de protección social. Además, somete a una feroz competencia individual a los jóvenes menos favorecidos de la sociedad. Sin embargo, las clases medias del país también pueden verse afectadas negativamente por el programa. Para demostrar esta problemática, se tomará como ejemplo lo ocurrido en la Universidad de los Andes.

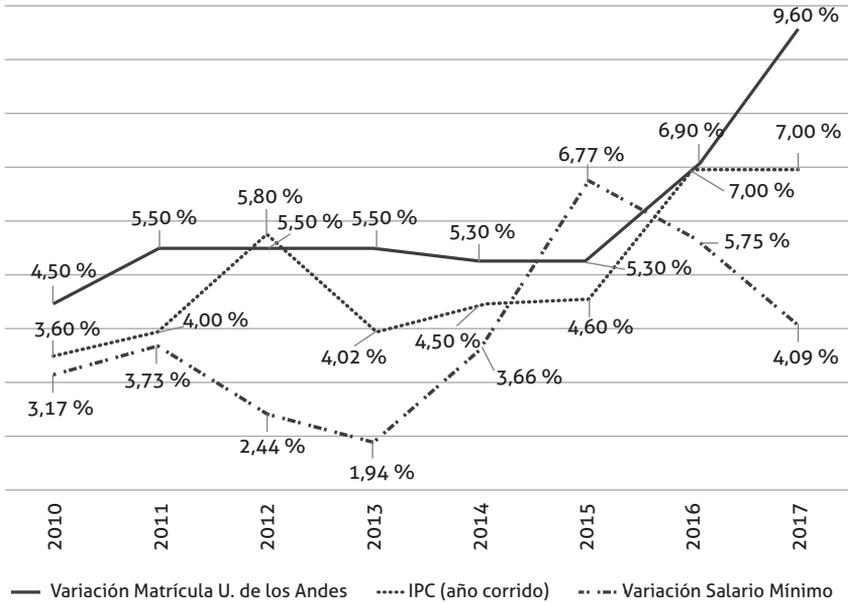
Tal y como se ilustró anteriormente en la Gráfica 5, la Universidad de los Andes es la segunda institución que más ha recibido recursos por concepto de SPP entre 2015 y 2018, con desembolsos equivalentes a 130 049 millones de pesos. Aunque este monto es similar al recibido por la institución más beneficiada (la Universidad del Norte con 130 989 millones de pesos), el número de estudiantes que ha ingresado a la Universidad de los Andes es mucho menor, pues mientras que en esta universidad han ingresado 2282 del programa SPP entre 2015 y 2017, en la Universidad del Norte han ingresado 4150. Esta diferencia de 1868 estudiantes es explicada por el valor de la matrícula y sus variaciones anuales. En efecto, tal y como lo muestra la Gráfica 14 y la Gráfica 15, la variación anual de las matrículas en la Universidad de los Andes generalmente se ha ubicado por encima de la variación del Índice de Costos de la Educación Superior (ICES), de la variación del salario mínimo y de la variación del Índice de Precios al Consumidor.

**Gráfica 14.** Variación costos de la educación universitaria privada



*Nota.* Elaboración propia con base en información del DANE (2017) y Cocomá (2017).

**Gráfica 15. Variación del IPC y del salario mínimo**



*Nota.* Elaboración propia con base en información del DANE (2017) y Cocoma (2017).

Es decir, la matrícula en la Universidad de los Andes ha variado por encima de los ajustes inflacionarios y salariales que determinan el nivel de ingresos reales de las familias. Sin embargo:

Los Andes ni siquiera es la institución que maneja el alza de precios más acusado. Según un muestreo realizado en cinco universidades tradicionales por el Observatorio de la Universidad Colombiana, desde 2007 el costo de la matrícula creció más en la Universidad del Norte (con un incremento promedio de 118 %), la Sabana (106 %), la Javeriana (113 %) y el Bosque (95 %). En la Universidad de los Andes subió un 90 % [En general] los costos de la educación superior también vienen creciendo desde hace años a un ritmo vertiginoso y por encima del Índice de Precios al Consumidor (IPC) [...] Mientras que el primero aumentó en un 42 % y el salario mínimo un 70,1 % entre 2007 y 2016, los costos de la educación superior pasaron del 80 % al 120 %. (Revista Semana Educación, 2017, p. 49)

De acuerdo con Cocoma (2017), el programa SPP puede explicar en gran medida estos comportamientos, pues si se toma como referente el caso particular de la Universidad de los Andes, puede considerarse como válida la posibilidad de que se asista a la aparición de tendencias oligo-

pólitas que afecten negativamente el acceso de las clases medias a la educación universitaria de calidad:

Una empresa que compite por clientes es cuidadosa al incrementar precios. Pero una empresa con mercados cautivos tiende a abusar del precio, incrementándolo en forma significativa. Podría decirse que en la medida que más estudiantes de los Andes sean insensibles al precio –producto de “Ser Pilo Paga”–, menos interés tendría la Universidad en racionalizar sus incrementos. Esta podría ser la explicación del disparo en el costo de la matrícula de los Andes. ¿A quién afecta este incremento? El gobierno debería ser el más preocupado dado que es el mayor “cliente” de los Andes, pero este cliente no es un “doliente”. Los verdaderamente afectados son los estudiantes o posibles estudiantes de los estratos 3, 4 y 5; para quienes se aleja cada vez más la posibilidad de estudiar en la Universidad de los Andes [...] En un futuro próximo en los Andes solo estudiarán personas de estrato 6 –otros insensibles al costo de la matrícula–, y estudiantes de “Ser Pilo Paga” que son matriculados por alguien que también es insensible al costo de la matrícula (papá gobierno) (Cocoma, 2017, p. 2).

Debido a los incrementos experimentados por las matrículas en las universidades privadas acreditadas, y a causa de los incentivos que SPP puede generar para que esta tendencia alcista se consolide y agudice, las familias pertenecientes a las clases medias enfrentarán costos educativos cada vez más altos y prohibitivos. Esto en un contexto en el que no son tan pobres para acceder a SPP, pero tampoco son tan ricas para financiar el valor de las matrículas en una universidad privada de calidad.

#### 4. Conclusión

Colombia asiste a la configuración de un sistema de educación superior masificado (que aumenta las tasas de cobertura en educación terciaria) y elitizado (que reduce el número de estudiantes que accede a la educación universitaria). Legitimado por los discursos del mérito individual y la igualdad de oportunidades, dicho sistema se estructura sobre un modelo de financiamiento que se propone diversificar los segmentos elitistas del sistema, sin comprometerse con la reducción de la desigualdad ni con la garantía plena del derecho a la educación superior de calidad.<sup>4</sup>

---

4 Distintos estudios muestran cómo, en el marco de una mayor competencia individual por ingresar a las universidades acreditadas de alta calidad, el programa “Ser

En este contexto, se ha argumentado que en el programa SPP la idea meritocrática sustituye el concepto de la educación como un bien que se debe garantizar de manera igualitaria a toda persona simplemente por el hecho de ser humano. Más aún, SPP es una iniciativa ineficiente y de bajo impacto que privatiza y desfinancia la educación superior pública, reproduciendo las desigualdades de clase y origen regional de las personas, intensificando la competencia entre los estudiantes de escasos recursos y haciendo más prohibitivo el acceso a la educación universitaria de las clases medias.

En definitiva, SPP niega la posibilidad de reconocer la educación superior como un derecho y bien común que debe garantizarse apelando a principios de *universalidad* (por el hecho de ser humano), *incondicionalidad* (sin más condiciones que culminar la educación media) e *individualidad* (para cada joven) (Van Parijs, 2016). Desafortunadamente, son estos principios que hoy se niegan, los que deberían tomarse como referente para edificar un sistema de educación superior más justo, democratizado y garante de los derechos.

Si se quisiera que estos principios sirvieran de coordenadas de reforma, un buen punto de partida consistiría en garantizar la matrícula cero para los estudiantes que actualmente asisten a las 32 universidades públicas del país. Para lograr este objetivo se requiere un billón de pesos, es decir, el 0,1 % del PIB. Con esto se beneficiarán 581 000 estudiantes, de los cuales, cerca de 180 000 son de escasos recursos. También, podría tomarse como objetivo canalizar de manera estable y progresiva los 18 billones de pesos que, de acuerdo con cálculos del Sistema Universitario Estatal (SUE), se requieren para asegurar una educación universitaria de alta calidad en las 32 universidades públicas del país.

Financieramente, esto significaría eliminar el programa SPP y reorientar sus recursos. Políticamente, estas iniciativas representarían objetar las lógicas meritocráticas y privatizadoras que impiden la configuración de la educación superior como un derecho y un bien común. Por último, en materia de justicia social, este giro implicaría cuestionar el principio de igualdad de oportunidades que inspira las iniciativas gubernamentales de acceso a la educación superior en Colombia.

---

"Pilo Paga" ha diversificado el tipo de jóvenes que ingresan a los estudios universitarios, haciendo más exigente el ingreso y extendiendo ideales de meritocracia entre los estudiantes (Londoño, 2016; Rodríguez, Londoño y Sánchez, 2017).



## Reconocimientos

El artículo es resultado de las reflexiones realizadas por los investigadores durante los últimos años sobre la problemática de la educación superior en Colombia. Los profesores Mora y Múnera también son autores del artículo titulado “Complejo de Superioridad (la política pública para la educación terciaria)”, publicado en el año 2015 como parte del libro *Visión 2034. Aportes para la construcción de la visión y el plan prospectivo de la Universidad Nacional de Colombia al año 2034*, bajo la edición del profesor Carlos Miñana y la investigadora Elizabeth Bernal de la Universidad Nacional de Colombia.



## Andrés Felipe Mora Cortés

Politólogo y Magister en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. PhD en Desarrollo y Estudios Políticos de la Universidad Católica de Lovaina y de la Universidad Nacional de Colombia. Profesor del Departamento de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá e Integrante del Grupo de Investigación Estado, Conflicto y Paz de esa misma institución académica.



## Leopoldo Alberto Múnera Ruiz

Abogado de la Universidad del Rosario, Magister en Filosofía Jurídica, Política y Moral de la Universidad de Roma, Magister en Desarrollo Económico y Social y PhD en Ciencia Política de la Universidad Católica de Lovaina. Profesor Asociado del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia y Coordinador del Grupo de Investigación en Teoría Política Contemporánea (Teopoco) de esa misma institución académica.

## Referencias

- Cocoma, R. (2017, enero 25). “Ser Pilo Paga”; pero ¿quién paga? *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/educacion/articulo/ser-pilo-paga-polemica-con-aumento-de-matriculas/513241>
- CESU, Consejo Nacional de Educación Superior. (2014). *Acuerdo por lo superior 2034. Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz*. Bogotá: Autor.

- CONPES, Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2018). *Documento Conpes 3914 de 2018*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3914.pdf>
- DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2017). *Boletín técnico. Índice de costos de la educación superior (II semestre de 2017)*. Bogotá: Autor.
- DNP, Departamento Nacional de Planeación. (2017). *Panorámica Regional. Pobreza monetaria y multidimensional regional: necesidad de políticas públicas diferenciadas*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Publicaci%C3%B3n%20Ipm%20deptal.pdf>
- Guarín, A., Londoño, S., Medina, C., Parra, J., Posso, C., y Vélez, C. (2016). Estimating the Effect of Attending a Public Versus a Private University in Colombia on Academic Achievement. *Borradores de Economía*, (968), 1-50. Recuperado de [http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/be\\_968.pdf](http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/be_968.pdf)
- Londoño, J. (2016, junio 21). ¿Qué impacto está teniendo Ser Pilo Paga en las universidades de élite en Colombia? *Foco Económico*. Recuperado de <http://focoeconomico.org/2016/06/21/que-impacto-esta-teniendo-ser-pilo-paga-en-las-universidades-de-elite-en-colombia/>
- Martínez, S., Pertuz, M. y Ramírez, J. (2016). *Una financiación de la educación superior en Colombia para la movilidad social*. Bogotá: Alianza Compartir-Fedesarrollo.
- Ministerio de Educación Nacional (2018a). *Resumen de estadísticas de educación superior*. Bogotá: Autor.
- Ministerio de Educación Nacional (2018b). *Respuesta a derecho de petición 2018-ER-244968, radicado por la Representante a la Cámara por Bogotá Ángela María Robledo*. Bogotá: Autor.
- Mora, A. (2016). *La seudorrevolución educativa. Desigualdades, capitalismo y control en la educación superior en Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Mora, A. y Múnera, L. (2015). Complejo de superioridad (la política pública para la educación terciaria). En C. Miñana y E. Bernal (Eds), *Visión 2034. Aportes para la construcción de la visión y el plan prospectivo de la Universidad Nacional de Colombia al año 2034. Vol. 1* (pp. 126-143). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Observatorio de la Universidad Colombiana. (2013). *Los departamentos que no cuentan con ninguna IES acreditada institucionalmente*.
- OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2014). *Education at a glance. OECD indicators*. París: Autor.
- OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2017). *Education at a glance. OECD indicators*. París: Autor.
- Revista Semana Educación (2017). *2018, el año para salvar la educación*. Edición no. 30.

- Rodríguez, C., Londoño, J. y Sánchez, F. (2017, marzo 22). Ser Pilo Paga: Impactos de corto plazo en acceso a educación superior y desempeño académico. *Foco Económico*. Recuperado de <http://focoeconomico.org/2017/03/22/ser-pilo-paga-impactos-de-corto-plazo-en-acceso-a-educacion-superior-y-desempeno-academico/>
- Saavedra, J. y Medina, C. (2012). Formación para el trabajo en Colombia. *Borradores de economía*, (740), 1-56. Recuperado de [http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/be\\_740.pdf](http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/be_740.pdf)
- Sánchez, A. y Otero, A. (2012). Educación y reproducción de la desigualdad en Colombia. *Reportes del Emisor*, (54), 1-4. Recuperado de <https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/emisor/article/download/7863/8243>
- SUE, Sistema Universitario Estatal (2018). *Informe de presidencia julio 2016 - julio 2018*. Bogotá: Autor.
- Van Parijs, P. (2016). Too many students? On the purpose, legitimacy and adequacy of university entry and orientation tests. *Ethical Perspectives*, (2), 327-343.