

**SER PILO ¿PAGA O CUESTA?: UN ANÁLISIS DEL PROGRAMA DE GOBIERNO
SER PILO PAGA, A LA LUZ DEL NÚCLEO ESENCIAL DEL DERECHO
FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

MARIANA ARRUBLA JARAMILLO

PABLO URIBE WOLFF

Monografía para optar por el título de Abogado

Asesor: Esteban Hoyos Ceballos

Abogado de la Universidad de Los Andes

Magister en Derecho (LL.M)

UNIVERSIDAD EAFIT

ESCUELA DE DERECHO

MEDELLÍN

2015

AGRADECIMIENTOS

Al momento de escribir este trabajo, quisiéramos agradecer particularmente a los profesores Esteban Hoyos Ceballos y Antonio Barboza Vergara, quienes nos asesoraron incondicional y oportunamente en la redacción, investigación y desarrollo de las ideas que aquí se expresan.

Igualmente, debemos reconocer la labor realizada por nuestros familiares, compañeros y amigos, quienes constantemente nos apoyaron con paciencia, tolerancia y dedicación.

Especial mención merece el profesor Francisco Cortés, quien amablemente nos aportó una copia de su libro, *La Ruta Social de la Razón: Ensayo sobre la Universidad*.

Seguramente, quedarán personas tan valiosas como las anteriores que, dada la debilidad de la memoria, dejamos de mencionar. Para ellas, toda nuestra gratitud y reconocimiento.

Octubre de 2015,

Mariana Arrubla Jaramillo y Pablo Uribe Wolff.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I: EL DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR COMO DERECHO FUNDAMENTAL	8
1. Breve conceptualización sobre el derecho a la educación como derecho fundamental.	8
1.1. Derechos Fundamentales y Dignidad Humana..	10
1.2. Breve conceptualización sobre el derecho a la educación.	9
2. El derecho a la educación superior y su fundamento normativo nacional e internacional.....	11
2.1. Consideraciones preliminares.....	11
2.2. Recuento de instrumentos internacionales frente al derecho fundamental a la Educación	12
3. El derecho a la educación superior a la luz de las normas jurídicas Colombianas.	26
3.1. Constitución Política	26
3.2. Leyes	29
3.2.1. Ley 30 de 1992.	29
3.2.2. Ley 115 de 1994	36
3.3. Jurisprudencia..	39
4. Conclusiones del Marco Normativo (nacional e internacional) de la educación superior como derecho fundamental en Colombia.....	67
CAPÍTULO II: SER PILO PAGA: UNA APROXIMACIÓN A ESTA POLÍTICA PÚBLICA	85
1. Antecedentes y justificación de “Ser Pilo Paga”	85
2. En qué consiste “Ser pilo paga”.	88
2.1. Contrato Interadministrativo 0077 de 2015.....	89
2.2. Reglamento Operativo – “Ser Pilo Paga”	103
3. Fundamento Normativo de “Ser pilo paga”	98
4. Recepción del programa – Reportajes y Opiniones Despertadas.....	106
4.1. Posiciones y Argumentos a favor... ..	107
4.2. Posiciones y Argumentos en contra	108
5. Conclusiones sobre la descripción del programa Ser Pilo Paga.	109

CAPÍTULO III: SER PILO PAGA A LA LUZ DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN.....	111
1. Consideraciones preliminares	111
2. Análisis de Ser Pilo Paga a la luz del criterio de disponibilidad.....	112
3. Análisis de Ser Pilo Paga a la luz del criterio de accesibilidad	115
3.1. Accesibilidad entendida como no discriminación..	116
3.2. Accesibilidad material y física	117
3.3. Accesibilidad económica	120
4. Análisis de Ser Pilo Paga a la luz del criterio de aceptabilidad.	126
5. Análisis de Ser Pilo Paga a la luz del criterio de la adaptabilidad	127
CONCLUSIONES FINALES: ¿Es Ser Pilo Paga un programa idóneo para la satisfacción del derecho fundamental a la educación superior?	132
REFERENCIAS	140
ANEXOS	152

INTRODUCCIÓN

Sin instrucción nacional gratuita en todos los grados, cualquiera que pueda ser el plan que escojáis, obtendréis ignorancia general o desigualdad. Tendréis sabios, filósofos, políticos ilustrados; pero la masa del pueblo conservará los errores, y, en pleno brillo del conocimiento, seréis gobernados por los prejuicios

NICOLÁS DE CARITAT, MARQUÉS DE CONDORCET.

A lo largo de la historia de la humanidad, y en casi todos los países del mundo, la educación ha sido incluida como uno de los derechos fundamentales, pues a través de esta se accede al conocimiento, se investiga y se dan avances, se conserva la identidad cultural, se generan grandes transformaciones sociales, se fomenta la democracia y el respeto por los derechos humanos, y se da un salto importante hacia el progreso de los países. De esta forma, las personas educadas tienen la posibilidad de disfrutar de mejores condiciones económicas, al tiempo que la sociedad de la que hacen parte funciona mucho mejor.

Como proceso personal, se busca enseñar a los individuos desde la edad más temprana hasta su adultez. Para tal propósito, en Colombia se ha consagrado no sólo como un derecho, sino como un servicio público y, en aras de darle una prestación eficiente, este proceso se divide en tres niveles: básica, media y superior. Por lo anterior, se considera que la educación es algo permanente y que no termina.

Sin embargo, es en el nivel de educación superior donde existe una verdadera libertad para escoger qué se quiere aprender y se comienza a orientar el proyecto de vida de cada persona, materializando, verdaderamente, el pleno desarrollo de la personalidad humana. Es precisamente por esto que la educación superior es, particularmente, una gran fuente generadora de equidad, pues a través de esta se adquieren las competencias necesarias para tomar, de forma asertiva y consciente, las decisiones que nos afectan como personas. Así mismo, es durante la vida universitaria cuando se dan discusiones que no se dan en otro momento de la vida.

Por lo anterior es que tantos instrumentos normativos nacionales e internacionales exigen por parte de los Estados grandes esfuerzos en el desarrollo y la garantía de la educación superior como derecho. En el caso colombiano, el actual

Gobierno Nacional, en su Plan de Desarrollo “Todos por un nuevo país”, incluye la educación como uno de sus pilares, ya que ve en esta una locomotora de transformación social. En este sentido, tiene como objetivo hacer de Colombia la más educada de la región para 2025. Dentro de este contexto, se crea el programa Ser Pilo Paga, a través del cual se entregan créditos condonables a jóvenes talentosos en situaciones económicas complejas para que accedan a estudios de educación superior. Con estos créditos se pretende cerrar las brechas sociales del país y generar mayor cohesión social. Así las cosas, este programa ha sido recibido, tanto con entusiasmo, como con escepticismo dentro del país. Por un lado, se dice que es la revolución del sistema educativo y brindará mejor calidad de vida a toda la población, acabando con el clasismo y fomentando la prosperidad general. Por el otro, se dice que se privatiza a la educación mediante el fortalecimiento de los créditos educativos y se generan riesgos sociales y de endeudamiento para los beneficiarios del programa.

De esta forma, teniendo en cuenta la importancia de la educación y su reconocimiento como derecho fundamental dentro del Ordenamiento Jurídico Colombiano, junto con la creación de Ser Pilo Paga y el esfuerzo del Estado por mostrar este programa como la gran revolución educativa del país, el presente trabajo busca responder a la siguiente pregunta: de acuerdo con lo establecido en los instrumentos internacionales, la Constitución Política de 1991, las principales normas nacionales sobre educación superior y la jurisprudencia de la Corte Constitucional ¿Es Ser Pilo Paga un programa idóneo para garantizar el derecho a la educación superior? Esto, dentro del contexto de Colombia y sus condiciones educativas.

Para dar respuesta a ese interrogante, este trabajo plantea tres objetivos que se desarrollan en los tres capítulos del presente escrito:

I) El marco normativo del derecho a la educación: En un primer capítulo se hará una reconstrucción del marco normativo del derecho a la educación. Para tal propósito, se estudiarán las normas internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, las normas nacionales, la Constitución Política de 1991 y la jurisprudencia vigente relevante sobre el tema; todo esto, con la finalidad de determinar cuál es el contenido específico de este derecho en Colombia, es decir, determinar su núcleo esencial. A partir de este estudio, se evidenciarán el contenido,

los alcances y las características de la educación como derecho, los cuales se enmarcan en un concepto de cumplimiento progresivo que debe tener en cuenta los siguientes elementos: i) disponibilidad; ii) accesibilidad; iii) aceptabilidad; iv) adaptabilidad. Así mismo, se presentarán algunas de las falencias que las actuales normas en Colombia dejan sin solución, como es el caso de: 1) el deber del Estado como principal obligado a garantizar el derecho y la financiación inercial de las universidades oficiales; 2) la ambigüedad semántica, jurídica y práctica que implica el uso de expresiones como *personas aptas*, *la capacidad de cada uno* y *mérito* para limitar el acceso a la educación superior; 3) el problema de la gratuidad en relación con los costos directos e indirectos del proceso educativo, entre otras.

II) El contenido propio de Ser Pilo Paga y su recepción en la opinión pública: El segundo capítulo describe específicamente el programa Ser Pilo Paga, el contexto en el que se crea, sus condiciones de acceso, su funcionamiento, sus orígenes y las opiniones despertadas. Una de las dificultades que se presentaron fue tratar de encontrar el fundamento normativo de este programa, pues, en un principio, no se halló una ley o un acto administrativo que lo sustentara directamente, por lo que fue necesario hacer una reconstrucción legal y constitucional que permitiera justificar su existencia. Así mismo, dentro de las críticas que se encontraron frente al programa, resaltó una que decía que este era una política de gobierno, y no una de Estado, mientras no estuviese consagrado en una ley, por lo que en este capítulo se trata este tema y se proponen argumentos que deberían ser tenidos en cuenta en caso de que se pretenda crear un instrumento legal que consolide la existencia de este programa. Por otra parte, esta sección mostrará, de manera sintética, las posturas despertadas en la opinión pública, tanto en contra, como a favor de la política, llegando a la conclusión de que el Ser Pilo Paga busca generar más oportunidades, más equidad y mejorar la prestación del servicio educativo en el país, aunque no sea novedoso ni revolucionario, recordando que la obligación del Estado con la educación no debe limitarse únicamente a este programa.

III) El análisis de idoneidad de Ser Pilo Paga frente al contenido esencial del derecho a la educación: Con el material de los capítulos anteriores, el tercero de ellos analiza la idoneidad del programa a la luz de los contenidos esenciales del derecho a la educación y finaliza haciendo importantes críticas al funcionamiento del programa. En este sentido, se toma la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad

y la adaptabilidad para ver cómo encaja Ser Pilo Paga en cada uno de ellos y qué le queda faltando por cumplir.

Así las cosas, con este trabajo se pretende contribuir al debate sobre educación que existe en Colombia, en aras de poner en evidencia cuáles son las verdaderas falencias del sistema y aportar, desde una posición crítica, argumentos para la toma de decisiones en políticas públicas, porque es evidente que la situación educativa nacional, en comparación con otros países, es precaria, como lo prueba el resultado en las pruebas PISA¹ y lo que invierte el Estado en educación². Por esto, en este texto abogamos por una posición más activa del Estado y del Gobierno frente al derecho a la educación, reclamando que se asuma que este es un derecho fundamental y no un bien de mercado, cuestionando algunos de los aspectos más relevantes y aparentemente más nobles de Ser Pilo Paga, proponiendo soluciones al respecto, buscando que haya avances en la gratuidad educativa, sugiriendo que se fortalezcan las instituciones públicas que prestan este servicio público, planteando que la educación de calidad debe ser también un derecho de quienes no son pilos. Sin embargo, con lo anterior no se pretende demeritar este programa ni tampoco se intenta cuestionar al crédito educativo como medio para garantizar el derecho a la educación superior. Lo que en últimas se quiere decir en este trabajo es que, en un país con tanta desigualdad social y económica como Colombia, se equilibre la forma de materializar el acceso a la universidad, no sólo a través de subsidios a la demanda, como lo hace el actual Gobierno, sino con el fortalecimiento institucional de la oferta.

¹ Para más información sobre las pruebas PISA se puede consultar en: <http://www.eltiempo.com/estilo-de-vida/educacion/colombia-en-el-ultimo-lugar-en-pruebas-pisa/14224736>

² Las cifras de inversión en educación en Colombia pueden ser consultadas en <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/inversion-educacion-2015-supera-los-32-billones-Articulo-524407>

CAPÍTULO I

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR COMO DERECHO FUNDAMENTAL

1. Breve conceptualización sobre el derecho a la educación como derecho fundamental

1.1. *Derechos Fundamentales y Dignidad Humana*

Para poder hablar de Derechos Fundamentales, siguiendo los lineamientos existentes en normas internacionales sobre Derechos Humanos, es necesario reconocer que estos tienen su origen en la calidad de pertenecer al género humano, lo cual ha sido materializado dentro del concepto de “*dignidad humana*”; no obstante, eventualmente se les extienden algunas de estas facultades de los seres humanos a las personas jurídicas estatutarias.

Ahora bien, en el Ordenamiento Jurídico colombiano existen numerosas referencias a este concepto; una de las principales se encuentra en el texto de la Constitución de 1991, que la representa de manera directa e indirecta, en los Artículos primero y quinto, entre otros. En estos Artículos se hace referencia a que Colombia es una Nación fundada en el respeto de la dignidad humana y que reconoce los derechos inalienables a de las personas.

A la luz del texto constitucional del Artículo primero y quinto, la Corte Constitucional ha considerado el concepto de “*dignidad humana*” como un principio fundante del Ordenamiento Jurídico. La Corte, en la sentencia C-521 de 1998, establece que el principio de dignidad humana exige un trato especial para el individuo, de forma que las personas no sean un medio para el Estado sino un fin. En consecuencia, todas las normas o actuaciones dirigidas a regular las libertades de las personas deben estar fundadas en la dignidad humana.

Posteriormente, la Corte, en la sentencia T-075 de 2001, reitera el precedente que existe sobre la materia, estableciendo nuevamente que el individuo es un fin para

el Estado, y que, en virtud de la dignidad humana, se justifica la consagración de los derechos humanos como parte fundamental de la Carta Constitucional. Así las cosas, la Corte condena cualquier actitud despectiva frente a las necesidades corporales y espirituales de las personas, *“ya que no se garantiza bien ningún derecho fundamental si a un individuo se le condena a vivir en condiciones inferiores a las que la naturaleza señale”*. (Sentencia T-075 de 2001)

Finalmente, en la Sentencia T-917 de 2006, la Corte reafirma el concepto de dignidad humana en los siguientes términos:

“En el contexto de la dignidad humana como principio y derecho la Corte ha sostenido que la protección de la Carta se refiere a “(i) la autonomía o posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como se quiere), (ii) ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien), (iii) la intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones)”.

A partir de los precedentes constitucionales citados y de las consideraciones expuestas en párrafos anteriores sobre el concepto de dignidad humana, es válido concluir que todos los derechos que se tengan como fundamentales dentro del Ordenamiento Jurídico Colombiano, deben obedecer a este principio; de lo contrario, cualquier norma que no se atenga a lo anteriormente expuesto iría en contra de la Constitución Política de 1991 y de los valores supremos del Ordenamiento Jurídico.

1.2. Breve conceptualización sobre el derecho a la educación

El derecho a la educación ha sido reconocido como un derecho fundamental³ dentro de la Carta Constitucional de 1991, específicamente, en su Artículo 67, y le ha dotado de un valor muy importante y significativo, tanto para el país, como para la persona humana. Al consagrarse dentro del capítulo de los derechos sociales, económicos y culturales de la Constitución, implica, además de una obligación negativa de respetar la opción de formación que se elija, la obligación de hacer por parte del Estado, es decir, desplegar todos los medios necesarios para la garantía del derecho.

³ Sentencia T-002 de 1992, M.P Alejandro Martínez Caballero

Puede decirse que la Corte Constitucional ha dicho, frente a la educación como derecho, que es una responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia. De esta forma, la educación debe ser entendida como una misión primordial de estos actores (Sentencia T-543/97).

Además, la Corte ha reconocido en la educación un factor vital para el desarrollo humano en los siguientes términos:

“El derecho a la educación debe entenderse como factor de desarrollo humano, su ejercicio es uno de los elementos indispensables para que el ser humano adquiera herramientas que le permitan en forma eficaz desempeñarse en el medio cultural que habita, recibir y racionalizar la información que existe a su alrededor y ampliar sus conocimientos a medida que se desarrolla como individuo (Sentencia T-543/97)”.

Es por esto que la educación, además de ser un derecho, cumple una función social dentro del país y hace que este tenga la categoría doble de derecho/deber. Lo anterior significa que, si bien se puede exigir el acceso a la educación, también implica que durante la formación se tienen deberes académicos, disciplinarios y administrativos, y al tiempo, una vez finalizado el ciclo educativo, el individuo adquiere un deber frente a la sociedad (Sentencia T-543/97).

Como se expresó al principio de esta parte, la educación es un derecho fundamental de contenido prestacional. Sobre el “núcleo esencial” de este tipo de derechos, la Corte conceptualizó que, si bien hay elementos de estos derechos que no serán negociables dentro del debate democrático, hay una zona complementaria que sí podrá ser definida por los órganos políticos, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y a las prioridades políticas del momento (Sentencia SU- 225 de 1998).

Analizando el contenido específico del núcleo esencial del derecho a la educación, de acuerdo con el libro *“El derecho a la educación en la constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales”* de la Defensoría del Pueblo y con las consideraciones de la Corte Constitucional en el tema (Gongora, 2003, págs. 33-39), se encuentra que este se compone de los siguientes cuatro elementos:

1. La disponibilidad de la educación.
2. El acceso a la educación
3. La permanencia en el sistema educativo
4. La calidad de la educación.

En consecuencia, son estos cuatro elementos los que no se pueden negociar dentro del debate democrático y frente a estos se debe hacer el juicio sobre la satisfacción o no del derecho.

De acuerdo con esta explicación jurídica y doctrinaria sobre el contenido del núcleo esencial del derecho a la educación en Colombia, se hará una lectura de las normas nacionales e internacionales que lo regulan, especialmente, aquello que corresponde a la educación superior.

2. El derecho a la educación superior y su fundamento normativo nacional e internacional

2.1. Consideraciones preliminares

En el numeral 2.2 del presente trabajo se hará un recuento de algunos instrumentos internacionales que regulan el derecho a la educación superior. Este análisis se realizará de acuerdo con los criterios de relevancia e importancia frente al tema de la accesibilidad a la educación superior, buscando dar respuesta a los interrogantes que se plantean en este trabajo.

Es importante dejar por sentado que todos los documentos normativos de origen internacional analizados aquí son vinculantes para en Estado Colombiano, en virtud del Artículo 93 de la Constitución Política de Colombia.

“Artículo 93:

Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”. (Constitución política de Colombia, 1991).

Este Artículo regula las obligaciones y establece la índole de las prerrogativas de los instrumentos internacionales contraídas por Estado Colombiano, y forman parte del llamado Bloque de Constitucionalidad, toda vez que, por ser tratados

internacionales que regulan temas de derechos fundamentales, integran el Ordenamiento Jurídico Colombiano como normas de rango constitucional.

Adicionalmente, es pertinente decir que todos estos instrumentos internacionales tienen en común la fijación de una cláusula hermenéutica de no restricción de los derechos contenidos en otras normas, sean estas nacionales o internacionales.

2.2. Recuento de Instrumentos Internacionales frente al Derecho Fundamental a la educación superior⁴

Para comenzar a delimitar la naturaleza del derecho a la educación en general, y a la superior en particular, se hace necesario hacer un recorrido sobre los diferentes tratados y normas internacionales que existen sobre esta materia y su regulación frente al acceso. Este ejercicio se realiza con el objetivo de identificar los elementos y el contenido de este derecho dentro del marco jurídico internacional que – como se analizó previamente – vincula a Colombia, por el bloque de constitucionalidad.

- ***Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)***

El derecho a la educación ha venido siendo reconocido como un Derecho Fundamental, en todos sus niveles, desde la fundación misma de las Naciones Unidas, pues esta es considerada como un instrumento que tiene por objeto “...el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales...” (ONU, s.f)

Desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en 1948, se consagró en su preámbulo el propósito de liberar al hombre del temor y la miseria, considerando que la dignidad humana y los derechos inalienables de los seres humanos son la base de la justicia, la paz y la libertad.

⁴ Los instrumentos internacionales analizados se escogieron considerando la relevancia para responder la pregunta problema del presente trabajo. Sin embargo, para ampliar la información, se recomienda ver la Declaración Mundial sobre educación para todos “*Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje*” de 1990, y el “*Marco de acción prioritaria para el cambio y el desarrollo de la educación superior*” de 1998.

En el Artículo 22 de la Declaración, se establece que todas las personas, como miembros de la sociedad, tienen derecho a la satisfacción de sus derechos económicos, sociales y culturales, por ser estos necesarios e inherentes a la dignidad humana y al libre desarrollo de la personalidad (ONU, s.f).

Dentro de este contexto, cabe resaltar especialmente el Artículo 26, cuyo numeral 1 establece que:

“Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos”. (ONU, s.f)

Como puede verse, la presente Declaración consagró que el acceso al nivel de estudios superiores debe ser igual para todos. Así las cosas, no podrá presentarse ningún tipo de discriminación ni barrera (incluida la económica) diferente al mérito que impida el ingreso a la enseñanza superior.

Más adelante, con el ánimo de establecer un elemento vinculante para los Estados, y correlativamente, una facultad para que los individuos pudiesen exigirles los derechos consagrados en la Declaración misma, su Artículo 28 afirma que todas las personas tienen derecho a que se establezca un orden internacional y social que garantice la efectividad de los derechos contenidos en la declaración, y el Artículo 30 establece que nada ni nadie tiene la facultad para limitar o suprimir alguno de estos derechos.

De lo anterior, es posible decir que el derecho a la educación fue considerado, en todos sus niveles y desde un primer momento, como uno de los derechos fundamentales de la persona, dado su estrecho vínculo con el libre desarrollo de la personalidad y el concepto de dignidad humana. Al mismo tiempo, se estableció el deber del Estado, como sujeto pasivo de la obligación frente al individuo, de ser el principal responsable por la provisión directa de tal derecho y de garantizar, de manera progresiva, la gratuidad de la educación en general, incluyendo la superior, sin que le fuese legítimo ampararse en la Declaración misma para negarse a su prestación; sin embargo, frente a la educación superior, a diferencia de la educación básica y la técnica y profesional, agrega que si bien el acceso debe ser igual para todos, ha de hacerse en función del mérito respectivo de cada uno.

Por último, es de aclarar que si bien esta declaración no es de carácter vinculante en sí misma, tiene un enorme peso moral y político, y ha servido de inspiración para la redacción de otros instrumentos internacionales a nivel mundial y regional, al igual que de las Constituciones de algunos Estados, siendo interpretada, incluso, como *ius cogens*.

- ***Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)***

El 16 de Diciembre de 1966, siguiendo el mismo espíritu global de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y reiterando el propósito de liberar al Hombre del temor y la miseria, se acuerda el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC). Su entrada en vigencia en Colombia se dio el 3 de Enero de 1976.

Dentro de este Pacto, cabe resaltar, en principio, su Artículo 2, el cual, en su numeral 1, establece la índole de las obligaciones contraídas por los Estados firmantes de este tratado internacional, generando un compromiso por adoptar las medidas legislativas, económicas y técnicas, hasta el máximo de recursos que disponga cada Estado, para dar plena efectividad a los derechos reconocidos en el Pacto (ONU, 1966).

En consecuencia, los Estados parte deben tomar acciones afirmativas, concreta, constante y activamente, para garantizar la progresividad de los derechos aquí consagrados.

El principio de progresividad de estos derechos se ve igualmente reforzado por el Artículo 11 del Pacto, especialmente, en sus numerales 1 y 2 (leídos de forma conjunta con los Artículos 4 y 5). De esta forma, se afirma, contundentemente, que no podrán tomarse medidas regresivas frente a estos derechos, salvo que se prueben y argumenten razones que promuevan el bienestar general. Sobre el Artículo 11, es necesario agregar que ordena la universalidad de los DESC y establece la obligación de mejorar continuamente las condiciones de existencia de las personas.

Más adelante, se encuentra el Artículo 13, el cual consagra de manera específica el derecho a la educación en todos sus niveles. El tenor literal del mismo dice lo siguiente:

“Artículo 13:

1. Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz” (ONU, 1966). (Subrayado fuera del original).

De lo anterior, es posible afirmar que, además del pleno desarrollo de la personalidad humana, la educación tiene por fin capacitar a todas las personas para que participen efectivamente en la sociedad de la que hacen parte, es decir, puedan tomar conscientemente las decisiones que les conciernen.

Siguiendo con el análisis del Artículo 13, se reconoce que la educación es un solo derecho. El numeral 2 de este Artículo establece algunas pautas frente a la regulación especial de cada uno de los niveles educativos que componen el derecho en su conjunto. De esta forma, este numeral se desarrolla en cinco literales, los cuales prescriben las obligaciones específicas de los Estados frente a cada ciclo de enseñanza y la creación de un sistema adecuado de becas.

Los literales a) y b) consagran la gratuidad en la educación primaria, y la aplicación progresiva de esta en la secundaria. Igualmente, ordena que la enseñanza técnica y profesional sea generalizada y accesible a todos. Frente a la educación superior el literal c) establece:

“c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;” (ONU, 1966). (Subrayado fuera del original)

El literal c) define claramente que la educación superior debe hacerse accesible a todos y por cuantos medios sean apropiados, especialmente, estableciendo progresivamente su gratuidad; un cambio interesante de este instrumento frente a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 es que, en lugar de la palabra “*mérito*” que establecía el Artículo 26, utiliza la expresión “*sobre la base de la*

capacidad de cada uno". Sin embargo, no hay claridad sobre el contenido de la expresión capacidad. Por eso, es necesario en las conclusiones de esta sección hacer referencia al significado específico de cada una de estas expresiones.

En cuanto al literal b), si bien este trata sobre educación secundaria, también habla de educación técnica y profesional, considerando que el acceso a la misma debe ser, además de accesible, generalizada. La Observación N°13 del Comité de DESC considera que el hecho de que ésta sea generalizada (y no simplemente accesible a todos) es una diferencia fundamental con la superior (ONU, 1966) porque es de su parecer que la secundaria genera los elementos básicos necesarios para desarrollarse como persona, para desempeñarse profesionalmente y poder participar en la sociedad en la que se habita; igualmente, agrega que si bien es en este ciclo que debe darse la formación técnica y profesional, se considera que esta se da, en general, durante todo el ciclo educativo.

Sobre el literal e), es pertinente decir que se pide al Estado que prosiga desarrollando el sistema escolar en todos los niveles, implantando un sistema adecuado de becas y mejorando las condiciones materiales del cuerpo docente (ONU, 1966). En cuanto al "*sistema adecuado de becas*", el Comité de DESC ha entendido que debe leerse en conjunto con los principios de igualdad y no discriminación que trae el Pacto; igualmente, determina que este sistema de becas ha de aplicarse en todo el sistema educativo, teniendo como objetivo, especialmente, el favorecer el acceso a los grupos vulnerables y marginados.

Finalmente, los numerales 3 y 4 del Artículo 13 comprometen a los Estados parte con el respeto a la libertad de las personas para escoger la institución educativa que prefieran y que nada de lo establecido dentro del Artículo 13 puede ser interpretado como una restricción a la libertad de enseñanza. La lectura del numeral 3 da a entender el derecho a la educación en un sentido de libertad negativa, es decir, el poder escoger la institución educativa y el tipo de instrucción que se quiere recibir, independientemente de la oferta que debe existir por parte del Estado. De leerse de manera conjunta con el numeral 4, se entiende que los particulares, eventualmente, podrán crear y administrar centros educativos diferentes a los ofrecidos por el Estado, siempre y cuando, cumplan con los requisitos mínimos sobre el objeto que tiene la educación y respeten las normas mínimas que se establecen sobre esta materia. Así

las cosas, la oferta privada de educación debe ser subsidiaria al momento de garantizar este derecho.

Con base en los párrafos anteriores, bajo la premisa de que el Pacto genera verdaderas obligaciones para los Estados parte, es posible afirmar que existe un deber para estos de garantizar la educación en todos sus niveles, haciéndola accesible a toda la población (generalmente, prestando el servicio directamente), actuando de manera progresiva para que sea gratuita para todos y creando un sistema adecuado de becas que promueva la igualdad.

- ***Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de DESC – “Protocolo de San Salvador” (1990)***⁵

Esta norma fue redactada en 1988. Sin embargo, Colombia adhiere a ella en 1997 y entra en vigor para los Estados Parte en Noviembre 16 de 1999. Surge dentro de un marco de compromisos internacionales regionales, con miras a una mayor integración del continente americano.

Dentro de su preámbulo, es de mencionar que reitera algunos de los propósitos presentes en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otros tratados internacionales sobre la liberación del hombre del temor y la miseria. Igualmente importante, es que considera que por la relación estrecha entre los DESC y los derechos civiles y políticos, así sean categorías diferentes de derechos, ambos encuentran su base en la dignidad humana (OEA, s.f)

El presente Protocolo, en su Artículo 1, reitera el mandato de progresividad de estos derechos contenido en el del PIDESC (OEA, s.f), reiterando que se deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizarlos de manera universal.

El Artículo 13 de este Protocolo es, en términos generales, una reproducción del Artículo 13 del PIDESC, y establece básicamente lo mismo en lo que respecta a la educación superior en su literal c). Sin embargo, es importante mencionar que su numeral 1 consagra que toda persona tiene derecho a la educación, sin hacer especificaciones, lo que implica el deber explícito del Estado por tratar de garantizarlo a todas las personas y en todos los niveles.

⁵ El Protocolo de San Salvador es una profundización posterior sobre DESC de la Convención Interamericana de derechos

- **Observación General N° 3 Comité DESC- Sobre la índole de las obligaciones (1990)**

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, desde 1988, comienza a preparar observaciones generales sobre el PIDESC, con el fin de facilitar su ejecución. En estas observaciones, el Comité trata de promover la aplicación del Pacto, estimulando a los Estados parte a lograr, de forma eficaz y progresiva, la materialización de los derechos reconocidos dentro del Pacto (ONU, Comité DESC, 1990).

En 1990, se realiza la Observación Nro. 3, en donde se conceptualiza y se da claridad sobre la índole de las obligaciones contraídas por los Estados partes del PIDESC, a partir del Artículo 2 del Pacto mismo.

El Artículo 2 del PIDESC establece la índole de dichas obligaciones, dejando claro que son de cumplimiento progresivo, y que los Estados deben de poner a disposición de la satisfacción del derecho todos los medios que sean necesarios y apropiados, incluso la adopción de medidas legislativas, si así se requiere, para dar efectividad a los derechos contenidos en el PIDESC.

El Comité DESC, en esta Observación, considera que este Artículo permite una comprensión cabal del Pacto. En consecuencia, debe analizarse de forma dinámica con las demás disposiciones que trae este instrumento internacional. Aunque el Pacto establece que su realización se hará de forma paulatina y se tendrán en cuenta las limitaciones económicas de los Estados parte, se establecen también obligaciones de ejecución inmediata, en relación con elementos puntuales. En consecuencia, si bien la realización total de los derechos contenidos en el Pacto puede hacerse de forma paulatina, las medidas tendientes a lograr dicho objetivo deben adaptarse en un plazo "*razonablemente breve*". (ONU, Comité DESC, 1990)

Esta Observación estima que las medidas legislativas son apropiadas. Sin embargo, no son suficientes en sí mismas y no agotan la obligación de los Estados parte. El Artículo usa la expresión "*por todos los medios apropiados*", incluyendo los recursos judiciales (para los derechos que son justiciables en cada Estado), administrativos, financieros y sociales (ONU, Comité DESC, 1990).

En relación con la expresión “*para lograr progresivamente*”, se resalta que el hecho de que la efectividad del Pacto se proponga a largo plazo, no significa que se despoja a la obligación de todo contenido significativo, es decir, que esta se debe cumplir de la forma más expedita y eficaz que sea posible, y todas y cada una de las medidas adoptadas deberán ser elegidas de forma estratégica, logrando un aprovechamiento pleno de los recursos que disponga el Estado. Además, el Comité considera que corresponde a los Estados parte la obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos los niveles esenciales de cada uno de los derechos.

En consecuencia, atribuir la no satisfacción del derecho a la educación a la limitación de recursos económicos o de capacidad técnica, debe ser interpretado como un incumplimiento a la luz de esta Observación, donde la progresividad en el Pacto no puede ser entendida como el no cumplimiento indefinido, o la dilatación infinita de la satisfacción del derecho.

• ***Observación General N° 13: El derecho a la educación (Artículo 13) (1999)***

La Observación N° 13 se concentra de forma minuciosa en el derecho a la educación y contiene elementos ilustrativos frente al contenido del derecho a la educación superior.

La Observación reitera que “*la educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos... la educación es el medio que permite a adultos y menores... salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades*” (ONU, Comité DESC, 1999).

Antes de ver lo que respecta el contenido propio de la educación superior, es necesario retomar la expresión *accesible a todos*, presente en varios apartados del Artículo 13 del PIDESC y del Protocolo de San Salvador. Al respecto, el Comité establece que la educación, en todos sus niveles, debe tener las siguientes cuatro características:

- Disponibilidad: suficiencia en la cantidad de instituciones y programas de enseñanza.
- Accesibilidad: Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, de fácil acceso

(geográficamente hablando) y accesible económicamente. Se reitera, entonces, la gratuidad en la educación primaria y la progresividad de esta en el nivel secundario y superior. La accesibilidad consta de tres dimensiones: material, económica y no discriminación, permitiendo el ingreso al sistema educativo de grupos vulnerables de hecho y de derecho.

– Aceptabilidad: Que la educación sea adecuada en relación con la cultura de la comunidad y de buena calidad.

– Adaptabilidad: La educación debe ser flexible frente a las necesidades de las sociedades, de las comunidades en constante transformación y de las condiciones particulares de los estudiantes (ONU, Comité DESC, 1999).

En relación con el contenido del derecho a la educación superior, se hacen las siguientes recomendaciones:

– *“La enseñanza superior comprende los elementos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, que son comunes a la enseñanza en todas sus formas y en todos los niveles”.* (ONU, Comité DESC, 1999).

– La diferencia más significativa entre la educación secundaria y la educación superior es que la primera *“debe ser generalizada y hacerse accesible a todos”*, y la educación superior *“debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno”*, capacidad que ha de ser valorada con respecto a los conocimientos especializados de cada persona. (ONU, Comité DESC, 1999).

En cuanto a la educación técnica y profesional, el Comité ha dicho, en el párrafo 15 de esta Observación, que hace parte de la educación secundaria, no obstante, también agrega que esta no se limita a un solo ciclo educativo, sino, que se da a lo largo de toda la vida y en todos los niveles de formación. En consecuencia, la educación técnica y profesional deberá ser generalizada, ya que la educación secundaria así lo es. Por generalizada debe entenderse que no se tiene en cuenta la aptitud o idoneidad aparente de un alumno y se impartirá en el Estado de forma tal, que todos puedan acceder a ella en igualdad de condiciones.

Así las cosas, es importante considerar en qué nivel del ciclo educativo se encuentra situada la educación técnica y profesional en Colombia, ya que, una vez esto esté definido, se podrá asegurar que si la educación técnica y profesional hace parte del ciclo de educación superior, esta última deberá ser también generalizada.

En relación con el contenido del sistema adecuado de becas (contenidas el PIDESC en el apartado e), del párrafo 2 del Artículo 13), se establece la exigencia de “*implantar un sistema adecuado de becas*”. Esto debe leerse conjuntamente con las disposiciones del Pacto relativas a la igualdad y a la no discriminación, ya que se pretende que el sistema de becas fomente la equidad en el acceso a la educación para las poblaciones vulnerables (ONU, Comité DESC, 1999).

Finalmente, se realizan observaciones al contenido general del Artículo 13:

– Se establecen que las disparidades de las políticas de gasto, que tengan como resultado final que la calidad de la educación sea diferente dentro del territorio, constituye una discriminación a la luz del PIDESC (ONU, Comité DESC, 1999). Respecto a esta observación, se debe tener en cuenta para el caso Colombiano, que la educación superior presenta grandes disparidades dentro del territorio, ya que tan solo 32 universidades son acreditadas según el Observatorio de la Universidad Colombiana y la distribución territorial de estas no es equitativa. (ONU, Comité DESC, 1999).

– Se reconoce que para lograr la libertad académica es, absolutamente necesaria, la autonomía de las universidades. Sin embargo, el autogobierno debe ser compartido con los sistemas de fiscalización pública, en especial, cuando se trata de recursos públicos (ONU, Comité DESC, 1990; ONU, Comité DESC, 1999)

De la lectura de esta Observación, es posible concluir que el Estado Colombiano está obligado, frente a la educación superior, a: adoptar medidas efectivas y eficientes para la satisfacción del derecho a la educación; que estas medidas no obstaculicen dicho acceso y protejan a los beneficiarios del derecho de terceros que traten de impedir el ingreso. Se evidencia, entonces, nuevamente, una búsqueda importante por la progresividad y la efectividad en la satisfacción del

derecho a la educación superior, al igual que en los demás instrumentos normativos analizados⁶.

- **Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José) (1969)⁷**

Este instrumento se desarrolla en el ámbito regional relativo a la Organización de Estados Americanos. Su redacción se da en Noviembre de 1969, es ratificado por Colombia en 1973 y entra en vigor en Julio de 1978.

Este documento reitera, en su preámbulo, la Declaración Universal de Los Derechos Humanos, al igual que algunos de sus párrafos. Igualmente, reconoce que los derechos fundamentales no nacen por la decisión de un Estado, sino de los atributos de la persona (OEA, s.f.).

Aunque muchas de las normas que trae esta Convención han sido redactadas en los instrumentos anteriormente mencionados, cabe resaltar los siguientes Artículos, en virtud de que amplían el ámbito de protección de los derechos consagrados en aquellos, entre los que se encuentra, el del acceso a la educación en todos sus niveles.

Dentro del CAPÍTULO I de la presente Convención, se establecen unos deberes generales para las partes frente a todos los derechos que allí se consagran:

- El Artículo 1 habla del compromiso de los Estados de respetar y garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades contenidos en este instrumento a todo ser humano.
- El Artículo 2 obliga a que los Estados parte incorporen a su ordenamiento interno las normas necesarias para hacer efectivos esos derechos y libertades.
- El Artículo 26 reitera el concepto de progresividad en la efectividad de los DESC, tal como se hace en la PIDESC. (OEA, s.f.).
- El Artículo 29 reafirma que ninguna disposición del instrumento puede ser interpretada para limitar los derechos fundamentales en cada Estado.

⁶ Para ampliar la información en relación con los contenidos de la Observación Nro. 13 hecha al PIDESC, se puede realizar la lectura de la *Conferencia mundial de Derechos Humanos* de 1993.

⁷ Otro instrumento en donde se analizan temas referentes a la importancia de la Educación frente al desarrollo del Estado es la "Carta Democrática Interamericana de 2001", para más información se recomienda la lectura de esta.

- **Carta de la Organización de los Estados Americanos (1948)**

Esta Carta se desarrolla dentro del ámbito regional relativo al continente americano. Fue suscrita en 1948 por Colombia y entró en vigencia en Diciembre de 1951.

Respecto a la educación, es de resaltar el Artículo 3, literal I), sobre los derechos fundamentales de la persona⁸ y los Artículos 34 a 52, sobre los deberes que tienen las partes para llegar a un estado de desarrollo integral. Entre estos, se destacan el literal h) del Artículo 34, donde hay un compromiso por dedicar el máximo esfuerzo para erradicar el analfabetismo y ampliar las oportunidades de acceso a la educación, y el 49, donde los Estados parte se obligan a asegurar el ejercicio efectivo del derecho a la educación, teniendo en cuenta que:

- La educación primaria será gratuita cuando el Estado brinde el servicio.
- La educación media debe extenderse de forma progresiva a toda la población.
- *“La educación superior estará abierta a todos, siempre que, para mantener su alto nivel, se cumplan las normas reglamentarias o académicas correspondientes”* (OEA, 1948)
- De los Artículos anteriormente referenciados, se tiene que uno de los criterios fundamentales es el de *“igualdad de oportunidades”*, especialmente, en materia de educación. Sobre educación superior, no se habla ni de mérito ni de capacidades, sino, que estará abierta a todos, velando siempre que se imparta una instrucción de alto nivel, sin que haya exclusiones de ningún tipo.

- **Declaración Mundial Sobre La Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción (1998)⁹**

⁸ Desarrollados a profundidad en la *“Convención Americana de Derecho Humanos de 1969”*

⁹ Para complementar lo aquí dicho ver también la Declaración mundial sobre educación para todos *“Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje”* 1990.

Continuando con este marco internacional del derecho a la educación, es necesario mencionar la Declaración Mundial Sobre La Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción, que es adoptada en 1998. Colombia participó a través de la Asociación Colombiana de universidades (ASCUN) y el ICFES. Si bien este documento no es vinculante en sentido estricto, es un instrumento interpretativo importante al leer la normativa nacional e internacional que existe sobre la materia.

En este documento se generan valiosos compromisos en relación con la educación superior, se establece la visión y los principios bajo los cuales se debe brindar este servicio y del mismo modo, se posiciona la educación superior como un elemento fundamental para el desarrollo armónico de la sociedad.

La educación superior, dentro de esta declaración, es entendida de la siguiente manera:

“La educación superior comprende todo tipo de estudios, de formación o de formación para la investigación a nivel postsecundario, impartidos por una universidad y otros establecimiento de enseñanza que estén acreditados por las autoridades competentes del Estado como centros de enseñanza superior” (UNESCO, 1998).

Al mismo tiempo, se evidencian una serie de desafíos importantes para la educación superior:

- La igualdad de condiciones para el acceso a la educación: el Artículo tercero de la Declaración establece que el acceso a la educación superior estará basado en los criterios de “*mérito*” y de “*capacidad*”, conceptos que define de manera extensiva, es decir, no da una definición en concreto sino que fija que estos se evidencian a través del esfuerzo, la perseverancia y la determinación, sin tener en cuenta la edad. Es por esto que no deben tenerse en cuenta otros criterios diferenciadores, como la capacidad económica. Se considera, además, que la equidad en relación con el acceso a la educación superior deberá comenzar por el fortalecimiento del vínculo entre los diferentes niveles de enseñanza, entendiendo que las instituciones de educación superior deben ser consideradas como un componente de un sistema que busca la continuidad. Así las cosas, por el simple hecho de haber concluido el ciclo de

educación secundaria se debe tener la posibilidad de continuar con la formación en ciclos de enseñanza superior (UNESCO, 1998).

- Establece que se debe facilitar el acceso a la educación superior de algunos grupos específicos que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad (UNESCO, 1998).

- En relación con la financiación, se establecen varias directrices: la gestión y el financiamiento de la educación superior exige la creación de estrategias y políticas apropiadas, políticas que deberán ser propuestas entre los diferentes establecimientos de educación superior del país y los organismos nacionales del Estado. Todo esto, buscando garantizar una gestión debida y apropiada de los recursos (UNESCO, 1998). La financiación de la educación superior requiere tanto de recursos públicos como privados. Sin embargo, el Estado conserva una función prevalente en la financiación de esta.

Otro elemento muy importante de cara al objeto de estudio en este trabajo es lo establecido en el Artículo 9, literal d, en el que se reconoce la importancia de brindar apoyo a los estudiantes para que se adapten y permanezcan en la universidad y, así, evitar la deserción. Esta obligación de acompañamiento complementario es vital, teniendo en cuenta que el derecho debe tener un contenido integral que pretenda la satisfacción completa. Además, los educandos que salen del sistema educativo y deseen regresar a él, deben contar con las herramientas para tal fin (UNESCO, 1998)¹⁰.

3. El derecho a la educación superior a la luz de las normas jurídicas Colombianas

Para continuar con el análisis normativo del derecho a la educación superior como derecho fundamental, haremos un estudio de la Constitución Política, las leyes y la jurisprudencia colombiana pertinente.

¹⁰ En esta Declaración se realiza también el *Marco de acción prioritaria para el cambio y el desarrollo de la educación superior (1998)*, donde se reitera el criterio de la meritocracia y la obligación del Estado para facilitar el ingreso al sistema educativo

3.1. Constitución Política

Los dos primeros Artículos de la Constitución Política de Colombia establecen, en su redacción, dos aspectos de gran relevancia para el estudio de cualquier derecho fundamental. El primero, que es un Estado Social de Derecho, fundado en el respeto de la dignidad humana. El segundo, sus fines esenciales como Estado, entre los que se encuentra el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

La importancia de estas declaraciones no es meramente retórica. La Corte Constitucional, en la sentencia T-406 de 1992, consideró que la incidencia del Estado Social de Derecho puede ser analizada desde dos puntos de vista: el Estado de Bienestar y el Estado constitucional democrático, siendo ambos conceptos complementarios. De esta forma, el Estado Social puede ser definido como aquel que garantiza estándares mínimos frente algunas prestaciones, entre las cuales se encuentra la educación. Por su parte, el Estado constitucional democrático ha consagrado un catálogo de derechos, que no pueden ser entendidos como un acto de generosidad, sino como facultades reales que los ciudadanos pueden exigir.

En el entendido de que Colombia es un Estado Social de Derecho, y que el texto constitucional está destinado a desarrollar los principales aspectos de esta consagración, la Constitución Política Colombiana establece a la educación como un derecho fundamental de manera literal en el Artículo 67, en los siguientes términos:

“Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado

cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley (Constitución política de Colombia, 1991). (Subrayado fuera del original)

De la lectura de este Artículo, es posible inferir que la educación, además de ser un derecho, es un servicio público que cumple una función social básica para el desarrollo de la sociedad. Se establece que serán la familia, la sociedad y el Estado los responsables del derecho a la educación y, frente a la gratuidad de este, es de resaltar que, en un principio, no debe tener ningún costo dentro de las instituciones educativas públicas, no obstante el cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. Al ser un servicio público, el Artículo 365 vuelve a poner de presente que el Estado es el principal responsable de velar por su prestación dentro de todo el territorio nacional y que este es inherente a la finalidad social de dicho ente.

Adicionalmente, se reconoce a los particulares la facultad de fundar establecimientos educativos (Artículos 27 y 68, Constitución Política de Colombia, 1991), lo cual constituye un desarrollo de los instrumentos internacionales vinculantes para Colombia. Sin embargo, la ley deberá establecer las condiciones para su creación y gestión, al tiempo que el Estado conserva el control y la vigilancia sobre estas entidades de carácter privado (Los Artículos 67 y 189, numeral 21, de la C.P establece que será una de las funciones del Presidente de la República ejercer la inspección y la vigilancia de la enseñanza en Colombia).

Por otro lado, es importante resaltar que la Constitución se refiere aquí a la educación como un todo, y no frente a un determinado nivel, aunque se establezcan algunos lineamientos para la educación básica y media, siendo, por ende, también válido decir que el Artículo 67 es igualmente aplicable a la educación superior.

Frente a esta última, es necesario hacer referencia al Artículo 69, cuyo tenor literal es el siguiente:

“Artículo 69. *Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.*

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

...

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.” (Constitución Política de 1991)

Si bien el propósito principal de este Artículo es la autonomía universitaria, frente al derecho a la educación que consagra el Artículo 67, es importante resaltar el régimen especial de las universidades oficiales y que el Estado deberá facilitar los mecanismos financieros que hagan posible el acceso a la educación superior a todas las personas aptas para esta. Aparentemente, la palabra *apta* puede resultar tan problemática como las expresiones “*mérito*” o “*capacidad de cada uno*”, establecidas en la mayoría de los instrumentos internacionales. Sin embargo, cuando se analice la Ley 30 de 1992, la cual regula el servicio público de educación superior, se harán las observaciones pertinentes.

Finalmente, frente a la financiación de la educación en el país, la Constitución prescribe lo siguiente:

- Las rentas obtenidas del ejercicio del monopolio de licores por parte del Estado deberán ser destinadas preferentemente a la financiación de los servicios de educación y salud (Artículo 336 de la Constitución Política de Colombia, 1991).

- Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios, se destinarán a la financiación del servicio de educación de forma prioritaria, garantizando la ampliación y la cobertura en la prestación del servicio (Artículo 356 de la Constitución Política de Colombia, 1991). La Ley deberá reglamentar los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de las entidades territoriales. Uno de estos criterios de distribución, es que para la educación y la salud no podrá asignarse un recurso inferior al que se transfería a la expedición del acto legislativo que modifica el Artículo 356 de la Carta Constitucional (Artículo 356 Constitución Política de Colombia, 1991).

- El Artículo 357 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2001, establece que el monto del Sistema General de Participaciones de las entidades territoriales, se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los

ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

El Estado Colombiano, de acuerdo con la Constitución, deberá propender por el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Para estos efectos, en términos generales, se considera a la educación como un motor básico para el desarrollo social, en razón de que el Artículo 366 de la Constitución Política, el cual debe leerse de manera conjunta con los Artículos 2 y 365 de dicha norma, da prioridad al gasto público social dentro de las asignaciones presupuestarias, las cuales se establecen en los planes de desarrollo. Así las cosas, la educación, considerada como un bien y un servicio público que cumple una función social, deberá contar con asignaciones presupuestarias suficientes para la financiación, el acceso, la calidad, y la cobertura en Colombia (Artículo 366 Constitución Política de Colombia, 1991)

3.2 Leyes

El marco jurídico legislativo que reglamenta la educación en Colombia se encuentra en la ley 115 de 1994, que contiene el marco general de educación y la ley 30 de 1992, donde se regula de forma específica la educación superior.

3.2.1. Ley 30 de 1992: *Por el cual se organiza el servicio público de la educación superior*

Esta ley establece el régimen especial de la educación superior como servicio público. Igualmente, tiene la particularidad de haber sido expedida de manera previa a la Ley General sobre Educación. En este sentido, podría decirse que la Ley 115 de 1994 llenó los vacíos dejados por esta ley, así como también corrigió algunas de sus inconsistencias.

La parte inicial de esta norma delimita los principios del servicio de educación superior. Respecto al objetivo que se pretende con este trabajo, vale la pena referirse a los Artículos 1 y 4, los cuales establecen que la educación superior es un proceso permanente que permite el desarrollo del ser humano de forma integral; el Artículo 2, que prescribe la educación superior como un servicio público inherente a la finalidad del Estado, y, finalmente, el Artículo 5, que consagra que la educación superior será accesible a aquellos que demuestren las capacidades académicas requeridas.

Los Artículos anteriores son una muestra clara del desarrollo de los diversos instrumentos internacionales anteriormente descritos. Reconocen que es un servicio a cargo del Estado y que tiene por objetivo el pleno, permanente e integral desarrollo de la personalidad humana.

A pesar de lo anterior, el Artículo 5 de la ley, debe ser leído junto al 14, que establece cuáles son los requisitos para el ingreso a los programas de educación superior de la siguiente forma:

- Para acceder a un pregrado, es necesario poseer el título de bachiller y haber presentado las pruebas del Estado.
- Para especialización o estudios de posgrado, se debe tener el título antecedente que corresponde al pregrado.

Aparentemente, los únicos requisitos que se piden para ingresar a la educación superior son haber culminado el ciclo de educación secundaria y haber presentado el Examen de Estado. Eventualmente, las universidades, en virtud de la autonomía universitaria, podrán requerir también la presentación de un examen de admisión.

Por su parte, los Artículos 16 a 23 definen las instituciones involucradas en la prestación del servicio de educación superior y sus competencias, al igual que determina la presencia del Ministerio de Educación para la aprobación de programas, la creación y la transformación de nuevas instituciones de educación superior.

Los Artículos 16 a 19 definen a los sujetos y el tipo de programas que pueden ofrecer. Pueden sintetizarse así:

1. Instituciones Técnicas Profesionales (Artículo 16, Ley 30 de 1992), las cuales pueden...*“ofrecer programas de formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental y de especialización en su respectivo campo de acción, sin perjuicio de los aspectos humanísticos propios de este nivel”*. (Artículo 17);

2. Escuelas Tecnológicas o Instituciones Universitarias (Artículo 16, Ley 30 de 1992), que se encuentran facultadas para *“...adelantar programas de formación en ocupaciones, programas de formación académica en profesiones o disciplinas y programas de especialización”*. (Artículo 18);

3. Universidades (Artículo 16, Ley 30 de 1992), las cuales son “...instituciones que acrediten su desempeño con criterio de universalidad en las siguientes actividades: La investigación científica o tecnológica; la formación académica en profesiones o disciplinas y la producción, desarrollo y transmisión del conocimiento y de la cultura universal y nacional y, además pueden ...adelantar programas de formación en ocupaciones, profesiones o disciplinas, programas de especialización, maestrías, doctorados y post-doctorados”. (Artículo 19, Ley 30 de 1992).

Por otro lado, teniendo en cuenta el Artículo 2 de la ley, el cual establece que este es un servicio público inherente a la función social del Estado, el Artículo 23 determina una clasificación primordial frente a las instituciones. El tenor literal del mismo es el siguiente:

“Artículo 23. *Por razón de su origen, las instituciones de educación superior se clasifican en: Estatales u Oficiales, Privadas y de Economía Solidaria*”. (Ley 30 de 1992).

Este régimen resulta relevante porque el Artículo 67 constitucional estableció que cuando el Estado preste el servicio, este será gratuito. No obstante, existe la posibilidad de cobrar derechos académicos a quienes puedan sufragarlos¹¹.

Por otro lado, entre los Artículos 24 y 27 se establece que, una vez se culmina el ciclo de pregrado, se adquiere el título de profesional, técnico profesional o tecnólogo. Es por esto que se puede inferir que la educación técnica y profesional hace parte, especialmente, del nivel académico que corresponde a la educación superior.

Más adelante, los Artículos 28 y 29 desarrollan el concepto de autonomía de las instituciones de educación superior, siendo la más característica de todas, la universitaria, la cual tiene origen constitucional en virtud del Artículo 69 de la Carta Política; en razón de esta, las universidades podrán, entre otras cosas:

“... darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos, y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional” (Ley 30 de 1992).

Lo que significa que el Estado debe abstenerse de intentar administrar o utilizar, política y económicamente, cualquier universidad, sea pública o privada.

¹¹ Ver Sentencia C 376 de 2010.

Lo anterior no debe interpretarse en un sentido que le permita al Estado abstenerse de financiar a las universidades públicas, pues esto iría en contra de la naturaleza misma de la autonomía universitaria y de este servicio público, especialmente cuando el Estado es el principal responsable de garantizarlo y de prestarlo de manera directa, de conformidad con los instrumentos internacionales, el Artículo 67 de la Constitución y el Artículo 2 de la presente Ley; por el contrario, debe otorgarles recursos suficientes para que puedan cumplir su misión y sus propósitos efectivamente, respetando el principio de progresividad y de gratuidad, por lo que no podrá disponer, como si fueran propios, de aquellos bienes que estos entes autónomos administran.

De los Artículos 31 al 56, es pertinente mencionar, frente al derecho a la educación considerado a la luz de las normas internacionales y constitucionales, que se establecen los lineamientos que el Gobierno debe buscar con el fomento, la vigilancia y la inspección que le corresponden. Entre estos, se resaltan los literales c), d), e), l) y n) del Artículo 31, que en términos generales hablan del derecho de los particulares para fundar establecimientos de educación superior; fortalecer la investigación; facilitar el acceso al conocimiento científico con el recurso económico que sea necesario; velar por el adecuado cubrimiento de la educación superior y atender a la naturaleza de servicio público y social que tienen las instituciones de educación superior oficiales.

Teniendo en cuenta el párrafo anterior, puede verse que el Estado tiene un papel protagónico frente a la prestación del servicio, el cual no se limita a que este sea un mero vigilante de los establecimientos educativos de este nivel, sino, que tiene una responsabilidad directa en su provisión, lo cual se refleja en sus deberes de velar por el cubrimiento. Esto implica, a su vez, el fortalecimiento de las instituciones oficiales¹².

Posteriormente, entre los Artículos 57 y 94, se desarrolla el régimen de las universidades oficiales. Es importante detenerse en estos Artículos, dada la responsabilidad que tiene el Estado en la prestación del servicio y de la gratuidad que establecen los instrumentos internacionales y el Artículo 67 de la Constitución. Lo

¹² Esto se debe mirar en clave del mandato de Gratuidad que tiene el Estado Colombiano en virtud de los tratados internacionales.

primero que se hace es declarar la autonomía universitaria que les asiste, insistiendo en las facultades que adquieren en virtud de este tipo de autonomía.

Teniendo en cuenta el tema de la cobertura y el acceso a la educación superior, el Artículo 58 permite a la Nación y a las entidades territoriales la creación de universidades públicas.

Más adelante, el Artículo 59 establece que la financiación de estas instituciones, y las eventuales seccionales de estas que se establezcan, será compartida entre la entidad territorial y la Nación, previo convenio y estudio de factibilidad socioeconómica.

Entre los Artículos 62 y 80 se establecen los mínimos que deben respetar los estatutos propios de cada institución al establecer su propio régimen de personal docente y la organización y elección de sus directivas.

El Artículo 81 crea el Sistema de Universidades del Estado, y tiene dentro de sus objetivos el de “*a) Racionalizar y optimizar los recursos humanos, físicos, técnicos y financieros*” (Ley 30 de 1992), aunque hasta el momento, este sistema no ha tenido mayor relevancia. Igualmente, el Artículo 83 ordena que todas las universidades oficiales deberán elaborar, periódicamente, planes de desarrollo institucional, teniendo en cuenta los instrumentos regionales y municipales de planeación, y los que la Ley 30 ordena para el debido cumplimiento de este servicio público.

En los Artículos 84 a 95, se regula lo relativo al patrimonio, y al régimen de contratación y control fiscal de estas instituciones. Al respecto, se resalta, una vez más, que la prestación de este servicio constituye una de las finalidades sociales del Estado, establecidas, entre otros Artículos, en el 366 de la Constitución, y que el gasto público que este genera es propio del gasto público social, teniendo también en cuenta el Artículo 355 del Estatuto Constitucional. Puntualmente, el Artículo 84 establece lo anterior.

El Artículo 85 determina que el patrimonio de estas instituciones se constituye por los aportes que les sean asignados por la Nación y los entes territoriales correspondientes, así como por los ingresos que reciban por el usufructo de sus bienes y derechos académicos, como las matrículas.

Para culminar con el tema de las Instituciones de educación superior Oficiales, es pertinente remitirse al Artículo 86, el cual establece, más explícitamente, la obligación de la Nación y de los entes territoriales en el financiamiento de las universidades estatales, tanto para su funcionamiento, como para su inversión.

“Artículo 86. ...

Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993.

PARÁGRAFO. En todo caso la Nación y las entidades territoriales podrán realizar de manera excepcional frente a situaciones específicas que lo requieran, aportes adicionales que se destinen para el financiamiento de infraestructura de universidades públicas” (Ley 30 de 1992) (Subrayado fuera del original).

El que se establezca que las universidades oficiales reciben anualmente un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos vigentes de 1993, ha sido interpretado por la Corte Constitucional, en la Sentencia C-177 de 2002, como que los aportes deben mantener un valor constante, por lo que ordena tomar, cada año, como base para determinar el monto de los aportes respectivos, los presupuestos correspondientes al año anterior y traerlos al valor actual.

Esto quiere decir que el presupuesto ha sido prácticamente el mismo desde 1993, no obstante que la población estudiantil de estas instituciones ha aumentado, sus programas se han diversificado y hay gastos tanto para el sostenimiento de la planta física, como para la investigación, entre otros. Teniendo en cuenta lo anterior, podría considerarse que este tipo de financiamiento va claramente en contra del principio de progresividad que ordenan los instrumentos internacionales en materia de DESC, poniendo en riesgo la calidad y la gratuidad que el Estado, como responsable y prestador del servicio, debería tener en cuenta al momento de destinar los recursos que le corresponde otorgar para que las instituciones oficiales de educación cumplan con sus deberes de manera eficiente, eficaz y con calidad.

Más adelante, la Ley establece el régimen estudiantil, definiendo como estudiante de una Institución de educación superior a todo aquel “...*que posee matrícula vigente para un programa académico*” (Artículo 107, Ley 30 de 1992). El Artículo 109 obliga a las instituciones de educación superior a que expidan, dentro de su autonomía, un reglamento estudiantil, sobre los requisitos de ingreso a las

instituciones, los derechos y deberes de los estudiantes y la matrícula, entre otros aspectos.

El estudio de los Artículos 110 a 116 merece un párrafo aparte, en virtud de que estos regulan el crédito educativo y al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, ICETEX, como entidad encargada de administrar este tipo de recursos. Lo anterior constituye un desarrollo del último inciso del Artículo 69 Constitucional. Adicionalmente, esta es la entidad encargada de administrar becas y de fomentar el acceso a la educación superior, a través de los mecanismos que le son propios; además recibe recursos del presupuesto Nacional y de particulares, sin establecer un límite para tal efecto.

Hechos los apuntes anteriores, se culmina el análisis de la Ley 30 de 1992 mencionando que se establece la obligación de tener un programa de Bienestar Universitario para las instituciones de educación superior (Artículos 117 a 119 Ley 30 de 1992), al cual deben destinar, al menos el 2% de su presupuesto; se determinan unas disposiciones generales (Artículos 120 a 134, Ley 30 de 1992) en las que se enuncian, entre otras cosas, cuáles son los derechos académicos que son cuantificables pecuniariamente, el régimen del personal docente, la enseñanza de la Constitución Política y de la cultura democrática, así como la ética profesional y finalmente, se consagran unas disposiciones especiales (Artículos 135 a 137 Ley 30 de 1992) y transitorias (Artículos 138 a 144 Ley 30 de 1992), en la que se establece la entrada en vigor de la ley y se dictan ciertas disposiciones específicas frente a la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad Pedagógica y la Escuela Superior de Administración Pública, entre otras cosas.

Es de notar que aproximadamente un tercio de la Ley 30 se dedica de forma exclusiva a regular el régimen de las universidades oficiales, por ende es contradictorio afirmar que el Estado no tiene una obligación directa y contundente en relación con la educación.

3.2.2. Ley 115 de 1994 “Ley General de Educación”

La ley 115 de 1994 tiene como título “Ley General de Educación”. En su Artículo 1, inciso final, establece que la educación superior estará regulada por ley especial, salvo lo regulado en la presente ley. Esto permite entender que la educación superior no queda por fuera del sistema educativo en Colombia y que le serán

aplicables las disposiciones generales contenidas en esta ley, en cuanto no entren en conflicto con las disposiciones normativas especiales.

El Artículo 1 define la educación como un proceso de formación permanente, personal, cultural y social, que se fundamenta en una concepción integral de ser humano, su dignidad, sus derechos y deberes. Se señala que la educación pública cumple una función social fundamentada en los principios constitucionales.

El Artículo 3 dispone que el servicio educativo podrá ser prestado por las instituciones educativas del Estado o por particulares, y que se reconoce la naturaleza prevalente del derecho a la educación sobre los derechos económicos de las instituciones prestadoras del servicio. En consecuencia, ante un posible conflicto de derecho, el derecho a la educación prevalecerá sobre el interés económico que implica.

Retomando lo establecido en el Artículo 67 de la Constitución, esta ley considera que el acceso a la educación es una responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia. Así mismo, garantizar la calidad de esta será una labor del Estado (Artículo 4 ley 115 de 1994).

Dentro de los fines de la educación (Artículo 5 ley 115 de 1994) se establecen: la formación para facilitar la participación de todos en la vida social, la promoción y el desarrollo de la persona, sus capacidades para investigar y crear, y la formación para el trabajo.

Podríamos concluir que la educación superior es un pilar necesario (aunque no suficiente) para el cumplimiento de estos fines, ya que normas tan importantes, como el PIDESC y el Protocolo de San Salvador, entre otros, redactados dentro de un espíritu de compromiso internacional por mejorar las condiciones de vida materiales y fortalecer los derechos humanos, afirman que el objeto de la educación, en general, debe ser el pleno desarrollo de la personalidad humana. Por su parte, en relación con los Artículos 1 y 6 de la Ley 30, los cuales definen a la educación superior como una forma de lograr el desarrollo integral de las potencialidades del ser humano, puede entenderse que esta norma encaja perfectamente dentro de los propósitos del Artículo

5 de la Ley 115; también encaja aquí, frente a los numerales 11 y 13 del Artículo 5 de la Ley 115, los Artículos 7, 9 y 19 de la Ley 30 entre otras.

El Artículo 9 prescribe que el derecho a la educación deberá ser desarrollado por ley estatutaria. Esto sugiere, de forma inmediata, que la educación es considerada como derecho fundamental, hasta el punto de tener la reserva de ley estatutaria, contenida en el Artículo 152 literal a) de la Constitución Política. Al momento de escribir este trabajo, aún no se ha expedido la norma que desarrolle dicho derecho.

Más adelante, el texto legal establece que la educación básica y la educación media tienen como una de sus finalidades, la preparación para el ingreso a la educación superior (Artículos 20, 27, 28, 29, 30, 32, 33 de la ley 115 de 1994). Esto permite inferir que frente a la educación en Colombia, se aplica el principio de continuidad, como lo expresa el Artículo 1 de esta Ley con la expresión *“formación permanente”*; es decir, que el proceso educativo no termina con la culminación de la educación media, como lo propone el Artículo 35 de la ley.

Por su parte, en relación con los estímulos académicos, la Ley 115, en su Artículo 99, consagra unas condiciones especiales para facilitar el acceso a la educación superior en una de las instituciones estatales y de esta manera, continuar con el proceso educativo permanente. Para tal propósito, se consagran unas becas que incluyen un subsidio de sostenimiento y estas consisten en: *“Al 0,02% de los mejores bachilleres graduados de los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén en cada uno de los departamentos del país, que anualmente obtengan los más altos puntajes en los exámenes de Estado de la Educación Media, ICFES SABER 11”*. (Ley 115 de 1994)

Para los estudiantes, debe resaltarse que no se establecen requisitos especiales para acceder a estos estímulos más allá de tener buenos puntajes académicos, es decir, que se acoge al criterio de la meritocracia y al sistema adecuado de becas, así como lo ordenan las normas internacionales ya estudiadas.

Al leer estas normas (Artículo 99 y siguientes, Ley 115 de 1994), en conjunto con los Artículos 110 a 116 de la Ley 30, se evidencia que el Estado puede entregar recursos crediticios, bien sea de forma directa al estudiante, o a la institución educativa, para que cada uno cumpla con el fin que se ha propuesto.

Por su parte, la Ley 115 introduce, por medio de sus Artículos 72 y 206, un instrumento que permite la participación de los entes territoriales y otros organismos estatales en la formulación de políticas educativas, así como también se busca que la sociedad tenga presencia en la toma de estas decisiones. Dicho instrumento es el Plan Nacional de Desarrollo Educativo, el cual es de carácter indicativo y formula propuestas generales frente a la educación, entendida como un todo. Cada plan tiene una vigencia de 10 años.

Actualmente, se encuentra vigente el Plan de Desarrollo Educativo de 2006 a 2016, el cual, frente a la educación superior, establece dentro de los Macro objetivos de la sección “V. *MÁS Y MEJOR INVERSIÓN EN EDUCACIÓN*”. Esta sección contiene la obligación de garantizar y aumentar los recursos estatales y privados para mejorar la calidad de las instituciones oficiales de educación superior, teniendo como criterios el acceso, la cobertura, la equidad y permanencia, buscando así asegurar el derecho a la educación gratuita con calidad y pertinencia.

Retomando la Ley 115, más adelante, se nombra a los organismos que deben velar por la calidad, cobertura y financiación. La Ley establece como responsable principal al Estado, representado a través del Ministerio de Educación y de las secretarías departamentales y municipales, frente a la formulación de políticas y planes de educación donde se proteja la cobertura y la calidad en cada territorio (Artículo 151 ley 115 de 1994). La inspección y la vigilancia de la educación estará a cargo del Presidente de la República, quien deberá velar porque se cumplan los fines establecidos en la ley objeto de estudio (Artículo 168 Ley 115 de 1994), lo cual no hace más que replicar el texto constitucional en los Artículos 67 y 189, numeral 21.

Un aspecto importante a tener en cuenta, es que la Ley 115 define qué se entiende por derechos académicos en el Capítulo III del Título X, pues si bien regula las normas sobre la educación impartida por particulares, es la única disposición donde se establece qué se entiende por derechos académicos, entre los que figuran la matrícula y cobros periódicos originados por la prestación del servicio educativo. De forma complementaria, el Artículo 83 habla de estos derechos en las instituciones estatales, estableciendo que, para calcular la tarifa a cobrar, se tendrán en cuenta las condiciones socio-económicas y familiares del educando¹³.

¹³ Esta información es un desarrollo del inciso 4 del Artículo 67 de las Constitución Política de 1991

Finalmente, en relación con la financiación de la educación superior en Colombia se determina que será a través de los recursos del Situado Fiscal (actualmente, el Sistema General de Participaciones), los demás recursos públicos nacionales dispuestos en la ley y los aportes de las entidades territoriales, y todos los recursos que se destinen a la financiación de la educación, serán considerados gasto público, ya que se está dando satisfacción a un servicio público (Artículo 173 y 174 de la ley 115 de 1994, así como los Artículos 365, 366 y 355 de la Constitución Política).

3.3 Jurisprudencia

Para el estudio jurisprudencial del derecho a la educación, se usará, a modo de referencia, la técnica de la “línea jurisprudencial”, dado que esta permite un análisis claro y sistemático sobre los diferentes pronunciamientos de la Corte sobre el derecho a la educación, pues la interpretación de sentencias aisladas no da una idea correcta del desarrollo sistemático de la jurisprudencia frente a un tema, y esto resulta crucial para entender el contenido y las consideraciones de la Corte con relación a este derecho (López, 2006).

El límite temático de la búsqueda jurisprudencial es el acceso a la educación superior como parte del núcleo esencial del derecho a la educación en general y para presentar la información de forma organizada.

3.3.1 Escenario constitucional¹⁴ del acceso al derecho a la educación superior y formulación de los problemas jurídicos

Entre los múltiples escenarios constitucionales del derecho a la educación superior¹⁵, podemos encontrarnos con el siguiente:

1. La prestación del servicio público de educación superior: Dentro de este escenario, se encuentran otros que permiten delimitarlo aún más y que son necesarios para comprender la materialización de este derecho. Es de mencionar que también es posible que los particulares presten el servicio. Sin

¹⁴ Según Diego López, se debe entender por escenarios constitucionales aquellas situaciones fácticas en las que se puede ver involucrado un determinado derecho fundamental y se analiza cuál es el significado concreto del derecho para el caso.

¹⁵ Otros posibles escenarios son: 1) El establecimiento de centros de enseñanza privados; 2) Libertad de cátedra y de aprendizaje; 3) Libertad para escoger profesión u oficio; 5) La educación con relación al pleno desarrollo de la personalidad.

embargo, para ellos es facultativo, ligado a la libertad de empresa, mientras que para el Estado es un deber. De esta forma, es válido presentar los siguientes “micro escenarios” que comprende la prestación de este servicio:

- 1.1. La responsabilidad del Estado en la prestación del servicio público de educación superior.
- 1.2. El principio de gratuidad, teniendo en cuenta el contexto del mandato de progresividad que rige a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la prestación del servicio educativo, sin perjuicio de quienes puedan sufragar los derechos académicos.
- 1.3. La accesibilidad al servicio a quienes sean aptos.
- 1.4. La provisión de los recursos financieros que hagan posible el acceso a todos aquellos que sean aptos.

El presente trabajo tiene por objetivo este escenario; particularmente, indaga por la materialización del acceso a este nivel educativo. Así las cosas, se procede a profundizar sobre las cuestiones que este plantea.

A partir del Artículo 67¹⁶ de la Constitución Política, que consagra a la educación como un derecho y un servicio público, y del 69¹⁷, que establece la obligación del Estado de facilitar los mecanismos financieros que hagan posible el

¹⁶ **Artículo 67.** La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.”(Constitución política de Colombia, 1991).

¹⁷ **Artículo 69.** Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior. (Constitución política de Colombia, 1991).

acceso de todas las personas aptas a la educación superior, se pueden formular, esencialmente, tres preguntas frente al derecho a la educación superior.

1. Teniendo en cuenta los instrumentos internacionales ¿Es la educación superior un derecho fundamental a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional? ¿Qué implicaciones tiene afirmar lo anterior?

2. ¿Cuál es la índole de las obligaciones del Estado respecto a la educación superior?

3. ¿Qué significa que “*El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior*”?

Antes de hacer el estudio correspondiente a cada una de las dos líneas jurisprudenciales que se encontraron frente a estos dos Artículos, vale la pena referirse a la Sentencia T-002 de 1992, que declara a la educación como derecho fundamental, y por eso, resulta común a ambos desarrollos jurisprudenciales:

- **Sentencia T-002 de 1992- Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero**

En esta sentencia, se estableció el carácter fundamental del derecho a la educación, así este no esté consagrado de forma expresa en el Capítulo 1 del Título II (de los derechos fundamentales) de la Constitución, pues consideró que la ubicación orgánica dentro del texto constitucional es apenas un criterio indicativo, mas no taxativo.

Para concluir que es fundamental, la Corte se ampara en el Preámbulo y en el Artículo 67 de la Constitución, relacionando la palabra “conocimiento”, expresada en el primero, con la educación como medio para conseguirlo, en el segundo. Igualmente, al colegir la relación entre el Artículo 2 con el 67, 365 y 366 de la Carta, entre otros, se vuelve a establecer que es fundamental, reafirmando que es un objeto de naturaleza primordial para el Estado; se remite a los tratados internacionales también, aunque como criterio auxiliar. En todo caso, explica que el tener el derecho a la educación, implica correlativamente unos deberes de índole académica, disciplinaria y administrativa.

Teniendo en cuenta este precedente, se procede al análisis jurisprudencial correspondiente, para dar respuesta a las preguntas planteadas anteriormente.

3.3.2. Análisis Jurisprudencial respecto a la educación como derecho fundamental y la índole de las obligaciones del Estado respecto a esta

FIGURA 1: Cuadro Resumen de Jurisprudencia

1. Teniendo en cuenta los instrumentos internacionales ¿Es la educación superior un derecho fundamental a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional? ¿Qué implicaciones tiene afirmar lo anterior?

La Corte Constitucional, en todas las providencias estudiadas, establece contundentemente que la educación es un derecho fundamental. Esto, porque considera la educación como un ciclo único y continuo, en el que la educación superior es la fase final. Así las cosas, si se considera la educación básica y secundaria como fundamental, sería incoherente no considerar la superior de la misma forma.

De acuerdo con lo anterior, como cualquier otro derecho fundamental, la Corte determina cuál es su núcleo esencial, es decir, cuáles son esos elementos no negociables dentro del debate democrático. Basada en las normas internacionales, establece entonces los siguientes cuatro contenidos: disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad.

Al considerar que la educación superior es un derecho fundamental, la Corte es también reiterativa al establecer que su acceso debe estar mediado por el criterio de equidad. Sin embargo, como los cupos¹⁸ de las universidades oficiales son bienes escasos¹⁹, su disfrute deberá estar limitado por algún criterio diferenciador. La Corte, teniendo en cuenta diferentes instrumentos internacionales, ha considerado que el mérito es el único criterio admisible para determinar quién puede gozar de forma prioritaria de la educación superior.

SENTENCIAS	La educación superior es un derecho fundamental por ser parte de un ciclo de continuidad.	La educación superior no es un derecho fundamental.
Sentencia T-743 de 2013	X	
Sentencia T-428 de 2012	X	
Sentencia C-376 de 2010	X	
Sentencia T-533 de 2009	No lo dice de manera explícita, pero reconoce que es parte del derecho a la educación.	

¹⁸ Ver la Sentencia T-441 de 1997. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes.

¹⁹ Considerar que la educación superior es un bien desnaturaliza la esencia de que es un derecho, y más aún cuando se ha determinado que es fundamental. En el tercer capítulo se profundizará sobre este debate, tomado como referencia el trabajo de los profesores Francisco Cortés y a Rodolfo Arango. Por otra parte, se considera que los cupos de las universidades oficiales sí pueden ser considerados bienes meritorios, pero sólo si se tiene en cuenta que las circunstancias políticas, sociales y económicas no han permitido universalizar el acceso, tal y como lo establece la Sentencia T-441 de 1997.

Sentencia T-787 de 2006	No lo dice de manera explícita, pero reconoce que es parte del derecho a la educación.	
-------------------------	--	--

FIGURA 2: Cuadro Resumen de Jurisprudencia

<p>2. ¿Cuál es la índole de las obligaciones del Estado respecto a la educación superior?</p> <p>Teniendo en cuenta lo establecido en el Artículo 67 de la Carta Magna, la educación, al ser entendida como un servicio público, sugiere que cuando el Estado lo preste, este será gratuito. Sin embargo, de acuerdo con la jurisprudencia estudiada, no se puede afirmar tajantemente que la obligación del Estado con la educación superior sea la de prestar el servicio sin ninguna contraprestación a cambio²⁰, pues se reconocen todos los obstáculos políticos, económicos y administrativos que surgen para la consecución de dicha finalidad.</p> <p>Es por esto que la Corte ha reconocido que la obligación del Estado, en materia de educación superior, es la de garantizar su acceso de forma progresiva. Esto quiere decir que el Estado deberá adelantar todas las medidas que estén a su alcance para lograr tal fin y se deberán entender como inconstitucionales todas aquellas acciones regresivas en la satisfacción del derecho. Sin embargo, por el momento, su exigibilidad no es inmediata.</p>
--

SENTENCIAS	La Obligación de Estado frente al derecho a la educación superior es progresiva.	La Obligación de Estado frente al derecho a la educación superior es inmediata.
Sentencia T-743 de 2013	X	
Sentencia T-428 de 2012	X	
Sentencia C-376 de 2010	X	
Sentencia T-533 de 2009	X	
Sentencia T-787 de 2006	X	

A continuación se detalla el contenido de cada una de las sentencias revisadas.

²⁰ El mismo Artículo 67 reconoce que podrán cobrarse derechos académicos a aquellas personas que puedan sufragarlos. Sobre el concepto de derechos académicos, ver la Ley 115 de 1994.

- **Sentencia T-743 de 2013²¹ de la Corte Constitucional - Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.**

En esta sentencia se analiza el caso de un estudiante menor de edad, quien promovió acción de tutela contra la Secretaria de Educación de Huila, buscando la protección de sus derechos a la igualdad y la calidad a la educación, los cuales habían sido vulnerados por dicha entidad al no haber nombrado a un docente para una de las materias de la institución educativa donde él cursaba el bachillerato.

Al analizar el caso concreto, se plantea la discusión en torno al derecho a la igualdad de oportunidades frente al acceso a la educación superior y se hace un recuento de algunas sentencias que han delimitado el contenido del derecho a estudios superiores y el de la obligación estatal frente a este.

En esta sentencia, la Corte Constitucional estableció varios elementos importantes.

En primer lugar, conceptualizó sobre el hecho de que la educación es un derecho social fundamental y que tiene una función social lo suficientemente relevante para que la constitución le haya asignado a la familia, a la sociedad y al Estado, una corresponsabilidad en la materialización del derecho. Además, es fundamental debido al papel de la educación en la promoción del desarrollo humano y su cercanía con la dignidad humana.

Como servicio público, la educación exige del Estado ciertas actuaciones frente a la garantía y a la prestación eficiente y continua del servicio a todos los habitantes, dando cumplimiento a los principios de universalidad y redistribución de los recursos.

La sentencia establece que son 4 los componentes estructurales del derecho a la educación²²:

1. Disponibilidad

²¹ Se toma esta providencia como arquimédica porque es reciente y porque la Corte, en sus consideraciones, aborda el problema jurídico planteado, a través del estudio de “...*los componentes estructurales del derecho fundamental a la educación...*”. A partir de este estudio, es posible plantear la siguiente pregunta, ¿cuál es el contenido de la obligación del Estado frente al acceso a la educación superior?

²² La Corte en esta providencia reitera los precedentes de las sentencias T-428 de 2012, C-376 de 2010 y la T-533 de 2009, entre otras.

2. Accesibilidad
3. Adaptabilidad
4. Aceptabilidad

Aquí la Corte menciona los componentes del derecho a la educación que ha establecido el Comité de DESC de la ONU en su Observación N°13, la cual determina unas obligaciones generales que debe cumplir el Estado frente a la educación en todos sus niveles, incluido el de educación superior; estas son: **i) Disponibilidad, ii) Accesibilidad:** a) No discriminación, b) Accesibilidad material; c) Accesibilidad económica; **iii) Aceptabilidad y iv) Adaptabilidad.**

La Corte continúa esta sentencia delimitando la obligación del Estado frente al derecho a la educación, determinando que se imponen tres tipos de obligaciones:

- Respeto: la imposibilidad de interferir en el disfrute del derecho.
- Protección: exige la adopción de medidas para evitar interferencias de terceros en el disfrute del derecho.
- Cumplimiento: acciones que faciliten y provean el acceso al servicio educativo.

Las primeras dos obligaciones, por regla general, son de inmediato cumplimiento, ya que no exigen del Estado ningún gasto (son prestaciones de no hacer), a diferencia de la obligación de cumplimiento, que suele requerir la movilización de recursos económicos. En consecuencia, su puesta en marcha podrá ser de forma progresiva pero constante, lo que, lógicamente, prohibiría cualquier tipo de medida regresiva.

“Se ha entendido que las obligaciones de cumplir pueden ser de aplicación inmediata o progresiva y que para determinar a qué categoría corresponden, es necesario valorar dos criterios: el nivel de enseñanza al que se refieran y quién es el titular del respectivo derecho” (Sentencia T-743 de 2013)

Adicionalmente, la Corte especifica el momento en el cual el Estado debe satisfacer el compromiso frente a la disponibilidad y la accesibilidad, de acuerdo con el nivel educativo del que esté tratándose.

Frente al caso concreto, la Corte Constitucional es clara al afirmar que los estudios superiores funcionan con una lógica bien diferente a la de los demás niveles educativos, pues el acceso a la universidad está vinculado al mérito (como lo indica

la Declaración Universal de Derechos Humanos y el PIDESC). De esta forma, *la educación superior no tiene que ser generalizada sino tan solo estar disponible sobre la base de la capacidad, esto es, en virtud de los conocimientos y la experiencia de cada cual* (Sentencia T-743 de 2013).

La Corte trae a colación lo establecido en la Declaración Mundial sobre la educación superior en el Siglo XXI, adoptada en el marco de la Conferencia Mundial sobre la educación superior de la UNESCO de 1998, donde se introduce el criterio de equidad y de no discriminación en el acceso a la educación superior.

Es importante resaltar este elemento adicional:

“Pero, además, consideró un elemento adicional, al llamar la atención sobre la forma en que la calidad de la educación que cada quien recibe en los anteriores niveles de formación incide en sus posibilidades de ingresar a la universidad. La Declaración sostiene, al respecto, que la equidad en el acceso a la educación superior requiere el fortalecimiento de su vinculación con los demás niveles de enseñanza, en concreto, con la enseñanza secundaria, y advierte que las instituciones de educación superior son “componentes de un sistema continuo (...) que empieza con la educación para la primera infancia y la enseñanza primaria y prosigue a lo largo de toda la vida”. (Sentencia T-743 de 2013).

A pesar de que la Corte reconoce el *principio de igualdad de oportunidades*, y que el acceso a la educación superior no debe ser generalizado sino disponible sobre la base del mérito y de las capacidades para todos aquellos que hayan culminado el ciclo de educación secundaria, olvida que los instrumentos internacionales que utiliza como criterios interpretativos ordenan que la enseñanza profesional y técnica sean generalizadas y que dicho tipo de enseñanza es particularmente propio de la educación superior, de conformidad con la Ley 30 de 1992 y la Ley 115 de 1994. Por otro lado, la Ley 30 de 1992 ha establecido la aptitud para el ingreso a la educación superior en sus Artículos 5 y 14.

No obstante, en virtud de la autonomía universitaria, las instituciones de educación superior podrán establecer exámenes de admisión, lo cual puede constituir una forma de medir el mérito y la capacidad de cada uno. En la sentencia T-441 de 1997, providencia que es tomada en cuenta en esta sentencia, se verá más adelante la justificación que tienen las problemáticas expresiones *mérito* y *capacidad* frente al acceso a la educación superior.

La Corte se remite a dos precedentes importantes, donde reconoce, con su decisión, que no es posible atender a otro criterio diferente al mérito para el acceso a

los niveles de estudios superiores. En uno de ellos, por ejemplo, determinó que conceder puntajes adicionales en los exámenes de admisión de las universidades oficiales a los hijos de servidores públicos era inconstitucional.

Frente al mérito como criterio diferenciador para el acceso a la educación superior, la Corte se ha pronunciado en el siguiente sentido:

“En principio, el fallo reiteró que el mérito académico es el criterio básico para la asignación de cupos en las universidades públicas y que las pruebas de Estado son la vía para distribuir las escasas plazas disponibles entre los postulantes que obtengan las mejores calificaciones. Después, se ocupó de un punto que reviste de la mayor relevancia para los efectos del caso que ahora se estudia: la necesidad de contrarrestar las condiciones desiguales con las que los distintos aspirantes a ingresar a la universidad arriban a sus exámenes de admisión”. (Sentencia T-743 de 2013)

La Corte reconoce, entonces, la existencia de *desigualdades de origen* - que reducen las posibilidades de algunos colombianos para acceder a la educación superior, las cuales se evidencian, entre otras cosas, en la calidad de la educación primaria y secundaria, lo que puede alterar las condiciones de igualdad al momento de presentar un examen de admisión. Por eso se reconoce que la igualdad no tiene que ver solo con el mérito sino también con la eliminación de las desigualdades de origen:

“6.22... En particular, confirma que la primacía del principio de mérito y la prohibición de discriminación en los procedimientos establecidos para el ingreso a la educación superior no aseguran que el acceso a ese nivel de enseñanza se produzca en un marco de la igualdad real de oportunidades, sino, apenas, que se sujete a unos parámetros objetivos consecuentes con el principio de igualdad formal.

Es esto lo que condujo a que la sentencia T-441 de 1997 definiera a los exámenes de admisión de las universidades y a las pruebas de Estado como instrumentos que, aunque aspiran a crear un ambiente de igualdad, no logran “oponerse a la notoria desigualdad con que llegan los aspirantes al sitio de realización de las pruebas”... (Sentencia T-743 de 2013).

- **Sentencia T-428 de 2012. Magistrada Ponente: María Victoria Calle²³²⁴.**

En esta ocasión la Corte analiza el caso de un grupo de Beneficiarios del programa de educación para jóvenes y adultos prestado en el Departamento de Nariño. Cada uno de ellos, por separado presento acción de tutela por considerar violado su derecho fundamental a la educación, al verse suspendido el ciclo cuarto

²³ Esta sentencia parece vincular estos precedentes jurisprudenciales directamente en línea con las sentencias C-376 de 2010 y a la T-533 de 2009.

²⁴ En esta sentencia, la Corte utiliza instrumentos internacionales como criterio hermenéutico necesario para realizar el análisis de constitucionales, entre esto se encuentra la Observación General Nro. 13 del Comité DESC.

de tal programa, debido a que el Ministerio de Educación no apropiaría recursos para ellos por dificultades presupuestales, después de haber cursado y aprobado los primeros tres ciclos.

La Corte reitera que en sentencias anteriores se ha reconocido el carácter de derecho fundamental a la educación, además de sostener que es un servicio público a cargo del Estado, y que su prestación debe hacerse en cumplimiento de los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad social y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable, así como su regulación debe orientarse al aumento constante de la cobertura y la calidad.

También reconoce algunos precedentes sobre las obligaciones de respetar, proteger y cumplir (a cargo del Estado) y destaca el criterio de universalidad de los derechos humanos. Es decir, la atribución de facultades jurídicas mediante normas de carácter general, en tanto personas, ciudadanos o bien sujetos capaces de obrar. Así las cosas, al ser la educación un derecho humano, es fundamental tanto para los menores como para los adultos. Además, su conexión con otros derechos es más evidente en los adultos, pues son ellos quienes requieren la educación para el acceso a diferentes bienes materiales y al desarrollo integral de sus vidas. En consecuencia la Corte reconoce lo siguiente:

“Esas consideraciones son imprescindibles para la adopción de normas y políticas públicas dirigidas a la satisfacción del derecho a la educación de las personas adultas: la universalidad del derecho comporta un rechazo o al menos una mirada de sospecha sobre enfoques dirigidos a educar al adulto para ampliar el “capital humano”²⁵ en el ámbito laboral o que estimen como poco eficientes los esfuerzos dirigidos a ese segmento poblacional por una supuesta incapacidad relativa del adulto para el proceso de aprendizaje.” (Sentencia T-428 de 2012)

Sin embargo, no por eso puede afirmarse que las condiciones de aplicación para el derecho sean las mismas para todos, pues hay diferencias entre los menores y los adultos.

Esta sentencia permite decir que la Corte ha considerado que la educación es un proceso continuo y que, además, es fundamental para todas las personas.

²⁵ Este aparte es importante resaltarlo, dado que la tesis en la que se basa el programa de Gobierno de “Ser Pilo Paga” se basa en la idea de “Capital Humano”, concepto que es reiterado en el Plan de Desarrollo Nacional 2014-2018.

Igualmente, introduce unos criterios que permiten delimitar su aplicación, como la edad y el nivel educativo, sin desconocer que es un todo²⁶.

También conceptualiza sobre los estándares mínimos y las obligaciones de carácter progresivo en materia de accesibilidad a la educación.

“El componente de acceso a la educación supone la obligación estatal de asegurar que todas las personas puedan ingresar al sistema educativo en condiciones de igualdad. El mecanismo idóneo para lograr ese propósito es la gratuidad de la educación pública en todos sus niveles, pues sólo por ese medio puede alcanzarse el cubrimiento universal en materia educativa. En Colombia, el constituyente previó la posibilidad de exigir el pago por el servicio educativo a las personas que tienen capacidad de hacerlo con el fin de ampliar la cobertura del servicio frente a otros sectores.” (Sentencia T-428 de 2012)

Las dificultades económicas que trae la prestación del servicio educativo de forma universal han llevado a que el acceso gratuito se haga de forma inmediata o progresiva en atención a la edad del beneficiario y al nivel educativo. Frente a los mayores de edad se establece el siguiente criterio:

“3.4.2.2. Alcance de las obligaciones por grupos y nivel educativo:

...

El acceso a la educación de los mayores de edad en los restantes niveles supone un esfuerzo progresivo lo que, según se ha explicado, no significa que el acceso gratuito deje de ser una obligación estatal sino que esta debe implantarse gradualmente.” (Sentencia T-428 de 2012).

La Corte reconoce que la gratuidad es el instrumento más adecuado para garantizar la universalidad del derecho a la educación. Por lo anterior, con independencia de la edad, el Estado debe siempre adoptar medidas eficaces (sean inmediatas o progresivas) para evitar que la incapacidad de pago prive a ciertas personas de disfrutar el derecho a la educación superior.

Finalmente, la Corte reconoce que la obligación de accesibilidad está relacionada con la de disponibilidad, pues para acceder de forma efectiva debe contarse con los medios (profesores, infraestructura...) para atender las necesidades del sistema.

²⁶ Esta sentencia se apoya en el precedente de la T-533 de 2009. a su vez, se apoya en los siguientes precedentes en materia del derecho a la educación superior: Sentencia C-376 de 2010, T-533 de 2009, T-787 de 2006, C-170 de 2004, T-108 de 2001, T-018 de 1998, T-002 de 1992.

La T-743 de 2013 y la T-428 de 2012, utilizando los mismos instrumentos internacionales, consideran la educación como derecho fundamental y reiteran la obligación del Estado de implementar progresivamente la gratuidad educativa.

- **Sentencia C-376 de 2010 Magistrada Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva**
2728.

En esta ocasión se demanda la constitucionalidad del Artículo 183 de la Ley 115 de 1994. Los demandantes consideran que es inconstitucional por infringir los Artículos 93, 44 y 67 de la Constitución Política; el Artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); el Artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), los Artículos 13 y 16 del Protocolo de San Salvador, y el Artículo 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

En esta sentencia se pretende resolver el problema jurídico de la contradicción entre los tratados internacionales antes mencionados (los cuales consagran a la educación como pública, obligatoria y gratuita), versus la autorización de la ley 115 para el cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos, lo cual había permitido el cobro de estos derechos incluso en la educación primaria.

Posteriormente, la Corte define el concepto de gratuidad estableciendo que los derechos de matrícula, así como otros costos indirectos, son desincentivos para el disfrute del derecho y pueden poner en riesgo la materialización de este, generando efectos altamente regresivos.

“7. Gratuidad. El carácter de este requisito es inequívoco. El derecho se formula de manera expresa para asegurar la disponibilidad de la enseñanza primaria gratuita para el niño, los padres o los tutores”. (Sentencia C-376 de 2010)

Frente al derecho a la educación superior, vale la pena referirse a los siguientes apartes del informe de Katarina Tomasevski sobre Colombia, que resalta la Corte. En este informe se considera la gratuidad en la educación como un propósito del derecho internacional, que se ha visto reflejado en la historia legal colombiana. La Ley 12 de

²⁷ Esta sentencia se apoya en los siguientes precedentes en materia del derecho a la educación superior: T- 1030 de 2006, T-787 de 2006, T-550 de 2005, T-002 de 1992.

²⁸ Como componente importante de esta línea jurisprudencia, esta sentencia consolida que los tratados internacionales serán utilizados como criterio hermenéutico relevante para la interpretación del derecho a la educación dentro del Ordenamiento Jurídico Colombiano.

1934 estableció la obligación de ofrecer de forma gratuita la educación primaria; en 1938 la gratuidad se extendió a la educación secundaria. Cincuenta años después, la Constitución de 1991 reafirma la gratuidad de la educación, exceptuando a aquellos que puedan pagarla²⁹.

Adicionalmente, la Corte reconoce que la educación es un derecho humano cuya materialización no debe depender del mercado libre y del poder adquisitivo, reafirmando, otra vez, sobre la urgencia de la implantación de la enseñanza gratuita.

Más adelante vuelve a citar la Tomasevski y reafirma los lineamientos establecidos en la Observación N° 13 del Comité DESC. En estos textos se reitera el mandato de progresividad en la educación superior, pues esta debe ir ampliándose en su cobertura. Es decir, el hecho de que sea una obligación de cumplimiento progresivo y no inmediato no implica ni justifica la omisión del Estado en la toma de medidas.

Reconoce, por último, que la gratuidad es un principio de la educación pública en todos sus niveles. Sin embargo, realiza algunas precisiones frente al carácter de esta obligación:

“8.2.4. Interpretando el inciso cuarto del Artículo 67 de la Constitución de conformidad con los estándares de protección establecidos en los tratados internacionales sobre el derecho a la educación, precisa la Corte que la gratuidad es un principio que se predica del derecho a la educación pública en cualquiera de sus niveles, en la medida que se trata de un mecanismo para lograr la accesibilidad de todos a este bien social. Sin embargo, para su implantación los Estados deben adoptar diferentes estrategias: la gratuidad como obligación inequívoca y de exigibilidad inmediata respecto de la enseñanza primaria, y progresividad en los niveles de secundaria y superior.” (Sentencia C-376 de 2010)³⁰³¹.

Así, la Corte continúa haciendo referencia al estudio histórico del Artículo 67 de la Carta Constitucional³². Este estudio reconoce la alta relevancia de los instrumentos internacionales al momento de analizar el derecho a la educación.

²⁹ Este informe considera, además, que la incapacidad de pago es la principal razón de la falta de escolarización y de deserción escolar, lo cual es especialmente cierto frente a la educación superior.

³⁰ La Corte sustenta su posición del mandato de progresividad en las sentencias C-251 de 1997; C-671 de 2002, T-025 de 2004; C-038 de 2004; T-1318 de 2005; T-787 de 2006; T- 1030 de 2006 y T-1228 de 2008.

³¹ La Corte sustenta estas afirmaciones refiriéndose a las Sentencias C-251 de 1997; C-671 de 2002, T-025 de 2004; C-038 de 2004; T-1318 de 2005; T-787 de 2006; T- 1030 de 2006 y T-1228 de 2008.

³² Para ampliar la información leer la sentencia C 376 de 2010 sección octava.

En esta sentencia, la Corte reitera que la educación es una sola, dividida en 3 niveles, que es un bien social y que la gratuidad es un principio que se deriva del derecho a la educación en todos los niveles, aplicable de manera progresiva a la educación superior.

- ***Sentencia T-533 de 2009. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto***³³

La Corte revisa el caso del señor Luis Alberto Lozano, quien en nombre de sus hijos interpone acción de tutela por considerar vulnerado el derecho fundamental a la educación de estos, por parte de la Secretaría de Educación de Ibagué y la Institución Educativa Ciudad Luz. El padre de los niños canceló la matrícula de sus hijos en la Institución Educativa Técnica Francisco de Paula Santander en Ibagué por cambio de domicilio en el 2008, posteriormente en el 2009 cuando intento inscribir de nuevo a sus hijos en la Institución Educativa Ciudad Luz en Ibagué no fue posible, pues era necesario realizar el pago de \$45.000 por unos formularios para la asignación de los cupos, además de requerir los certificados escolares del año inmediatamente anterior. El tutelante asegura que solo pudo conseguir dichos certificados el 22 de enero de 2009, sin embargo para esa fecha ya no habian cupos para sus hijos.

En esta sentencia la Corte se pronuncia sobre la educación como derecho fundamental y su exigibilidad por vía de Tutela, el contenido del derecho fundamental a la educación, las obligaciones estatales en materia educativa, de conformidad con el bloque de constitucionalidad y las obligaciones estatales de cumplimiento inmediato y de cumplimiento progresivo, en lo relativo al derecho a la educación.

Frente a al derecho fundamental a la educación y su exigibilidad por vía de Tutela, la Corte Constitucional prescribió lo siguiente:

“7. El derecho a la educación consiste, básicamente, en la facultad de gozar de un servicio de educación en condiciones de disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad. Es por esto que la educación a más de ser un derecho es un servicio” (Sentencia T-533 de 2009)

³³ Esta sentencia utiliza como precedentes relevantes frente a la educación superior los siguientes: T-002 de 1992 y La T-767 de 2006.

Posteriormente, la Corte agrega que, a pesar de reconocer el carácter prestacional del derecho a la educación, este será fundamental y en consecuencia, procede la acción de tutela como mecanismo de protección.

Frente al carácter de fundamental del derecho a la educación, la Corte adopta la siguiente postura, sin tener en cuenta si es o no un derecho prestacional, pues finalmente todos los derechos contienen obligaciones positivas y negativas, independientemente de su categoría. Para tal efecto, se apoya en la Observación General N°13 del Comité DESC sobre los tres tipos de obligaciones que debe cumplir el Estado: respetar, proteger y cumplir.

Teniendo en cuenta que Colombia es un Estado Social de Derecho, y en aras de garantizar el principio de igualdad de oportunidades, la Corte resalta la importancia del papel del Estado en la protección del derecho a la educación de la siguiente forma:

“...De ahí el matiz activo del papel del Estado en la consecución de un mayor grado de libertad, en especial, a favor de aquellas personas ubicadas en un situación de desventaja social, económica y educativa.” (Sentencia T-533 de 2009)

Frente al contenido del derecho fundamental a la educación, las obligaciones estatales en materia educativa, de conformidad con el bloque de constitucionalidad y el mandato de progresividad, la Corte en esta sentencia ha señalado lo siguiente:

“...el derecho fundamental a la educación consiste, básicamente, en la facultad de gozar de un servicio de educación con cuatro características interrelacionadas cuales son la asequibilidad o disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad, elementos que se predicen de todos los niveles de educación y que el Estado debe respetar (abstenerse de interferir), proteger (evitar interferencias provenientes de terceros) y cumplir (ofrecer prestaciones)” (Sentencia T-533 de 2009)

Más adelante, vuelve a referirse a los planteamientos de la Observación General N°13 del Comité DESC, desarrollándolos. También hace referencia al PIDESC y al Protocolo de San Salvador³⁴.

- **Sentencia T-787 de 2006: Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra³⁵.**

³⁴ Dice que la Corte ha adoptado los criterios que dice estos instrumentos en materia de educación, entre otras, las siguientes sentencias: T-1227 de 2005, T-787 de 2006, T-550 de 2007 y T-805 de 2007. Resalta aquí la T-787 de 2006, citada en sentencias posteriores.

³⁵ En esta sentencia, se utilizan los siguientes precedentes sobre el derecho a la educación en general: T-002 de 1992, C-170 de 2004, T-672 de 1998, la T-534 de 1997. Estos aspectos del derecho a la educación y las normas internacionales también fueron hechos en las sentencias T-550 de 2005, T-002 de 1992.

La Corte analiza el caso de la señora Patricia Jurado Merchancano, quien en representación de su hijo presenta acción de tutela contra el Ministerio de Educación, por considerar vulnerado sus derechos fundamentales a la educación, a la igualdad y al libre desarrollo de la personalidad. Todo es por negarle el ingreso a la Institución Educativa Municipal (I.E.M.) Artemio Mendoza Carvajal de la ciudad de Pasto, debido a que la Secretaria de Educación informo que no se seguiría prestando el servicio de educación a niños de 3 y 4 años, pues según ellos la Constitución sólo garantiza educación gratuita a los menores de edad a partir de los 5 años.

Para resolver el problema jurídico en esta sentencia, la Corte se ocupó del contenido del derecho fundamental a la educación de los niños, así como de su contenido general³⁶.

Al igual que en providencias posteriores aquí estudiadas, la Corte utiliza la Observación General N°13 de 1999 del Comité DESC para hacer las delimitaciones propias del servicio público de educación. Sin embargo, no hace referencia explícita a este documento. Más bien trata de analizarlo directamente a partir del Artículo 67.

Más adelante, bajo el entendido del principio de progresividad y de gratuidad de la educación como un todo, agrega:

“Respecto de la segunda cuestión, esto es los grados de instrucción que el Estado está en la obligación de garantizar, la Corte ha afirmado lo siguiente (i) que los grados previstos en inciso 3° del Artículo 67 de la Carta -un grado de educación preescolar y nueve años de educación básica- constituyen el contenido mínimo del derecho que el Estado debe garantizar, y (ii) que como se trata de un contenido mínimo, el Estado debe ampliarlo progresivamente, es decir, debe extender la cobertura del sistema educativo a nuevos grados de preescolar, secundaria y educación superior.”(Sentencia T-787 de 2006)

De esta forma, precisa que una vez el legislador o las autoridades administrativas amplíen el nivel de satisfacción de un DESC – entre ellos la educación – están limitadas para adoptar medidas regresivas, y en caso de tomarse, se presumen inconstitucionales de facto.

Lo importante de esta sentencia radica en el uso de los instrumentos internacionales como criterio interpretativo relevante, y que se reconoce que el

³⁶ Si bien en esta providencia la Corte delimita el contenido del derecho fundamental a la educación de los niños, se dan lineamientos generales del derecho a la educación para todas las personas. Aquí la Corte utiliza como precedentes las sentencias T-002 de 1992, La C-170 de 2004, la T-672 de 1998, la T-534 de 1997.

derecho a la educación incorpora un mandato de progresividad y de gratuidad que debe ser extendido eventualmente a la educación superior.

Conclusiones generales del análisis: Aunque casi ninguna de las sentencias analizadas aquí tiene que ver directamente con el acceso a la educación superior, han sido utilizadas por otras que sí lo están³⁷ y se han convertido en un pilar de interpretación necesaria para analizar el derecho a la educación en general, y reiterar el mandato de progresividad en la gratuidad como medio de acceso por excelencia en el caso particular de la educación superior. No sobra recordar que en esta jurisprudencia se ha reconocido que la educación es una sola y un proceso continuo, por lo que a la educación superior le son aplicables las consideraciones generales sobre el derecho a la educación.

De lo anterior, es posible afirmar que la sentencia T-002 de 1992 constituye una sentencia fundadora en cuanto a la consideración del derecho a la educación como derecho fundamental, que a partir de la sentencia T-787 de 2006 empieza a consolidarse el uso de instrumentos internacionales para la interpretación del derecho a la educación y del mandato de progresividad en materia de gratuidad para los niveles de secundaria y de educación superior y que constituyen una obligación del Estado colombiano. Esto termina de consolidarse en la Sentencia C-376 de 2010.

3.3.3. Análisis Jurisprudencial respecto a la obligación del Estado para facilitar los mecanismos financieros que hagan posible el acceso a la educación superior.

El problema jurídico que se trata de dilucidar en la siguiente línea es el siguiente:

FIGURA 3: Cuadro Resumen de Jurisprudencia

3. ¿Qué significa que “El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”?³⁸

³⁷ El precedente de la sentencia T-787 de 2006, al igual que el de la C-376 de 2010 es utilizado en la T-423 de 2013, la cual trata sobre la situación de unos estudiantes de la Universidad del Pacífico, cuyo semestre fue cancelado, en virtud de que se encontraban en paro; también aparecen estos precedentes en la T-375 de 2013, en la que se considera que la alcaldía de Carolina del Príncipe ha violado los derechos del solicitante por suspender su compromiso frente al financiamiento de los estudios del tutelante en la Universidad de Antioquia. A su vez, la propia C-376 de 2010 utiliza a la T-787 de 2006 para sustentar su posición.

³⁸ Para el problema jurídico aquí planteado, se estudia la línea planteada por la Corte en la sentencia T-068 de 2012. estudio de la Sentencia T-068 de 2012: Sentencia Arquimédica- T-068 de 2012. Sentencia Fundadora sobre

Esta afirmación es desarrollada en varias de las sentencias estudiadas en este trabajo, lo que la Corte conceptualiza al respecto es la forma de darle contenido de forma más específica a esa obligación progresiva de garantizar la gratuidad en el acceso a la educación. Se entiende que por ser la educación un bien escaso y que su acceso implica costos económicos elevados. Por ello el Estado está obligado a desarrollar sistemas de financiación que permitan a aquellos sin las condiciones económicas acceder a la educación, entre los sistemas de financiación están los créditos, sin embargo esto no hace que el Estado cumpla con todas sus obligaciones, pues la gratuidad seguirá siendo la objetivo final.

SENTENCIAS	Los créditos académicos son mecanismos que facilitan el acceso a la educación de todas las personas.	Los créditos académicos no son mecanismos que facilitan el acceso a la educación de todas las personas.
Sentencia T-068 de 2012	X	
Sentencia T-845 de 2010	X	
Sentencia T-321 de 2007	X	
Sentencia T-933 de 2005	No se pronuncia al respecto	
Sentencia T-689 de 2005	X	
Sentencia T-1330 de 2000	X	

A continuación se detalla el contenido de cada una de las sentencias revisadas

- **Sentencia T-068 de 2012³⁹ de la Corte Constitucional - Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub^{40 41}**

las funciones del ICETEX frente al acceso a la educación superior. T-1330 de 2000. Sentencias Hito: T-689 de 2005 y la T-321 de 2007. Sentencias Consolidadoras T-845 de 2010.

³⁹ Se toma esta providencia como arquimédica porque es reciente y porque la Corte, en sus consideraciones, aborda el problema jurídico planteado, a través del estudio del contenido del derecho fundamental a la educación. A partir de este estudio, es posible plantear la siguiente pregunta, ¿cuáles es el contenido de la obligación del Estado de facilitar los mecanismos financieros para hacer posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior?

⁴⁰ Esta sentencia se apoya en los siguientes precedentes en materia del derecho a la educación: T-845 de 2010, T-321 de 2007, T-544 de 2006, T-933 de 2005 T-689 de 2005, T-002 de 1992.

⁴¹ La presencia de la Sentencia T-002 de 1992 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) aquí confirma que esta es la sentencia fundadora del derecho a la educación como derecho fundamental.

Esta vez la Corte analiza el caso de una estudiante de la Universidad Jorge Tadeo Lozano de Bogotá., quien comenzó a estudiar a través de un crédito del ICETEX. La obligación de la entidad educativa en este convenio con el ICETEX era la de realizar la gestión de verificación y actualización de datos ante tal entidad. La tutelante arguye que el 2005 la institución académica incumplió con su deber, en consecuencia para ese semestre la estudiante no aparecía como estudiante activa en la base de datos del ICETEX, y este no continuo realizando el préstamo. Esta situación afecto las posibilidades de pago que tenía la estudiante, y para el momento de la tutela, la universidad no le permite cursar la última materia que requería para obtener el título, por deber a la Institución Educativa sumas de dinero superiores a 38 millones de pesos, lo que la ubica en situación de vulnerabilidad frente al ICETEX, y a la institución educativa.

Aquí la Corte estableció que el derecho a la educación superior es un derecho fundamental y goza de un carácter progresivo. Esta progresividad la determina la obligación del Estado de adoptar medidas -en un plazo razonable- para lograr una concreción más precisa, si se quiere, del derecho. Así las cosas, una actitud pasiva u omisiva se opone al mandato de progresividad (Sentencia T-068 de 2012).

Entre las estrategias que puede adoptar el Estado, la Corte encuentra legítimas la de facilitar mecanismos financieros (créditos educativos) que permitan el acceso, o ampliar de forma progresiva el nivel de cupos disponibles en las instituciones oficiales de educación superior. El cumplimiento de este deber ha sido encomendado parcialmente al ICETEX (Sentencia T-068 de 2012).

Para sustentar su posición, cita los siguientes precedentes: T-933 de 2005. En esta sentencia reafirma la posición de la Corte frente al contenido del derecho a la educación superior. Luego cita la sentencia T-544 de 2006 para decir que la educación no solamente es un derecho, sino que implica deberes académicos, disciplinarios y administrativos. Continúa haciendo una línea con la sentencia T-321 de 2007. Al citar este precedente, la Corte afirma que la obligación del Estado en la garantía del derecho a la educación superior no es directa, sino que tiene el deber de procurar el acceso progresivo, especialmente a través de la disponibilidad de mecanismos financieros. (Sentencia T-068 de 2012).

Más adelante, la Corte continúa con la referencia a los precedentes y se refiere a la T-845 de 2010, la cual estudia el caso de un estudiante al que le fue negado en crédito en el ICETEX porque la institución para la que aplicaba no tenía convenio con esa entidad. La Corte consideró que en ese caso se vulnera el derecho a *la libertad de escoger profesión u oficio y el derecho al acceso a la educación*. Por eso incorpora al análisis los principios de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad.

En este orden de ideas, si bien esta sentencia parece ir más en la línea del precedente sentado por la T-787 de 2006 -citada de manera indirecta cuando al citar la T-845 de 2010 cita, a su vez, la T-1030 de 2006-, al reconocer la responsabilidad del Estado en la prestación del servicio (garantizarlo y promoverlo), considera al crédito como un mecanismo importante y adecuado para promover el acceso a la educación superior, haciendo una referencia importante a la T-321 de 2007, la cual plantea una posición problemática por lo expuesto anteriormente.

Por otro lado, la Corte hace una consideración frente a la autonomía universitaria. Sostiene que si bien las universidades pueden darse sus propios estatutos, ello no quiere decir que esta potestad sea absoluta, siendo uno de sus límites el Derecho fundamental a la educación; al mismo tiempo que reitera los deberes que implica el derecho.

Más adelante, se refiere al Principio de Buena Fe y confianza legítima, en el entendido de que las actuaciones previas de la Administración, al generar una expectativa legítima en las personas, la comprometen a seguir actuando de la misma manera en que lo venía haciendo anteriormente.

- **Sentencia T-845 de 2010 Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva⁴².**

En este caso la Corte estudia el caso de una estudiante que considera vulnerados sus derechos a la educación y a la libertad de escoger profesión u oficio por parte del ICETEX, pues su solicitud de crédito fue rechazada por faltar con un requisito que no estaba publicado en el portal de internet de dicha entidad. Este

⁴² Esta sentencia se apoya en los siguientes precedentes en materia del derecho a la educación: T-208 de 2008 , T-321 de 2007, T-1030 de 2006, T-787 de 2006, T-933 de 2005, T-689 de 2005, T-925 de 2002, T-974 de 1999, T-672 de 1998, T-512 de 1995

requisito era que la institución de educación superior en la que adelanta sus estudios mantuviera un convenio con el ICETEX

La Corte reitera lo ya establecido: que el derecho a la educación es un es un derecho fundamental y que es trascendental para la consecución de otros, como la libertad para escoger profesión y oficio, la igualdad y el libre desarrollo de la personalidad.

Posteriormente, basándose en el Artículo 365 y subsiguientes de la Constitución, establece que la educación es un servicio público a cargo del Estado, que materializa los fines que le encarga la Constitución, el cual tiene una asignación prioritaria de recursos públicos a título de gasto social.

Hace referencia a la sentencia 1030 de 2006, en donde se analiza el tema de la utilización de instrumentos internacionales para la interpretación del derecho a la educación, establecido en la Constitución a la luz de estas normas. Como se expresó anteriormente, esta sentencia de 2006 se basa a su vez en la T-787 del mismo año⁴³.

Es de aclarar que en esta providencia se omite hablar del principio de progresividad frente a la gratuidad del acceso a este derecho. Es más: amparándose en el principio de libre configuración del legislador, establece lo siguiente:

“El derecho al acceso a la educación superior tiene carácter prestacional y se traduce en la obligación del Estado de fomento al acceso a la educación superior, mediante los mecanismos que considere pertinentes, pero ciñéndose al principio de progresividad en los términos recién explicados”. (Sentencia T-845 de 2010).

Más adelante, refiriéndose al Artículo 69 de la Constitución, dice que la Constituyente consideró importante establecer, como uno de los mecanismos idóneos para el cumplimiento de esta obligación y garantizar el derecho fundamental a la educación, la utilización de políticas de carácter financiero que faciliten el acceso al servicio de educación superior a la población interesada en condiciones de ingresar a ese ciclo de formación.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, el legislador le asignó al ICETEX ser el garante de este deber constitucional, recibiendo, de esta forma, recursos públicos provenientes de las asignaciones correspondientes al gasto social; su función es la

⁴³ Aunque en la providencia que se estudia en este momento en la página de la Corte Constitucional, se hace referencia a la T-746 de 2006, que trata sobre el derecho a la salud, en realidad debió citarse la T-787 de 2006.

de otorgar créditos educativos para el acceso a la educación superior. De esta forma, termina siendo uno de los garantes para el acceso a este nivel de enseñanza⁴⁴. Como fundamento normativo, hace uso también de la Ley 30 de 1992, arts. 110 a 116 y la Ley 1002 de 2005.

Sin embargo, a pesar de reconocer la naturaleza financiera de la entidad, recuerda que tiene un propósito especial, en el que tiene que ponderar la administración de sus recursos con el derecho y el servicio de educación.

Así, establece estos criterios que debe seguir el ICETEX en la implementación de sus políticas:

“(i) la adopción de medidas positivas para ampliar la eficacia del derecho; (ii) la prohibición de discriminación; (iii) el principio de proporcionalidad; y (iv) el establecimiento de medidas transitorias para la protección de grupos vulnerables en momentos de tránsito regulativo. Además, dado que la educación es un servicio público y un fin social del Estado de carácter prioritario, tales políticas deben respetar los principios de universalidad y eficiencia, bajo criterios de cobertura, calidad y redistribución de los recursos en la población más vulnerable.” (Sentencia T-845 de 2010).

De la parte resolutive de esta sentencia, es importante que la Corte previene al ICETEX de incurrir en actuaciones que resulten incompatibles con el debido proceso, y advierte que no le es legítimo rechazar créditos por la ausencia de convenios entre la entidad y la institución de educación superior que soliciten los peticionarios.

- **Sentencia T-321 de 2007, Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil⁴⁵**

En el caso se estudia si se vulnera el derecho fundamental a la educación por parte del ICETEX, debido a que suspende el desembolso de recursos, toda vez que los aportados por el Municipio de Contratación para el financiamiento de estudios superiores de algunos miembros de su población se han agotado.

Para ello, hace un análisis de los precedentes sentados en materia del derecho a la educación. En este sentido, hace un recuento histórico de las posturas que ha tomado la Corte respecto al concepto de los derechos fundamentales. De esta forma

⁴⁴ Para ello, se refiere a la sentencia T-321 de 2007

⁴⁵ Esta sentencia utiliza como precedentes las siguientes providencias: T-689 de 2005, T-780 de 1999, T-672 de 1998, T-002 de 1992.

concluye que es fundamental y que es el presupuesto necesario para la consecución de otros derechos.

Luego establece que el Estado solo tiene la obligación de garantizar la educación durante un rango de edad y un nivel educativo determinados. Así, como se dijo al momento de analizar la Sentencia T-068 de 2012, plantea la controvertida postura que consiste en que el Estado no tiene la obligación directa en la garantía del ejercicio derecho a la educación superior, ni frente a personas mayores de quince años. Reconoce, sí, que es responsable de esta, entendiendo que tiene que garantizar, progresivamente, el acceso a niveles de enseñanza superiores a toda la población por diferentes medios; pero agrega que “por expreso mandato constitucional”, tiene la obligación de facilitar mecanismos financieros para garantizar el acceso de las personas aptas a la educación superior. Aquí, si bien no rechaza la posibilidad de la implementación progresiva de la gratuidad en el acceso, como lo ordenan los instrumentos internacionales, no la considera, y el propósito expresado en el texto es el de contemplar al crédito como el mecanismo por antonomasia que mejor garantiza el ejercicio de este derecho. Es más, ni siquiera considera a los instrumentos internacionales (el PIDESC, Pacto de San Salvador y la Observación General N°13 del Comité DESC de la ONU) al momento de interpretar el derecho a la educación, como sí lo hacen las sentencias posteriores de esta línea.

Continuando con la sentencia, dice que el deber de facilitar mecanismos financieros para promover el acceso a la educación superior ha sido materializado en cabeza del ICETEX, para lo cual hace un recuento de su historia desde 1950 hasta la Ley 1002 de 2005, reconociendo su importancia para desarrollar el sector educativo del país.

Al referirse a la Ley 1002 de 2005 y al Decreto 276 de 2004, dice que el ICETEX fue transformado en una entidad financiera de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, vinculada al Ministerio de Educación Nacional. Luego hace un análisis del contenido de la Ley y del objeto de esta entidad.

Concluye diciendo que el papel del ICETEX es muy importante, especialmente porque desarrolla el Artículo 69 de la Constitución y facilita los mecanismos financieros necesarios para ir garantizando progresivamente el acceso a estudios superiores a un mayor número de personas.

Hasta el momento, podría decirse que existe un mismo sentido sobre el papel del ICETEX frente al acceso a la educación superior en las sentencias estudiadas en esta línea (salvo la T-002 de 1992).

- ***Sentencia T-933 de 2005 – Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil.***

Es el caso de una persona que busca graduarse, pero este derecho le fue negado por no estar a paz y salvo con la Universidad de Manizales.

En el presente caso, la Corte analiza la autonomía universitaria y sus límites, la coexistencia de derechos económicos de los planteles educativos y los derechos fundamentales de los estudiantes.

Es importante destacar que a pesar de que el proceso educativo puede implicar obligaciones crediticias, la Corte decide que la autonomía universitaria encuentra sus límites cuando entra en conflicto con los derechos fundamentales, teniendo en cuenta que el derecho a la educación es de aplicación inmediata. Si bien puede regularse y penalizarse el derecho a la educación, no puede hacerse plenamente nugatorio (amparándose en el art. 34 de la Constitución) en virtud de la autonomía universitaria, por lo que las sanciones que se impongan deben ser proporcionales.

En este caso se reitera la jurisprudencia de la Corte y se considera que el derecho a la educación prevalece sobre la autonomía universitaria, lo que no quiere decir que por ello se ha avalado la defraudación de las obligaciones pecuniarias que tiene el estudiante con la universidad. La Corte reconoce que cuando entran en disputa estos dos principios (el derecho a la educación del estudiante con la autonomía universitaria) debe procederse conforme a la ley, caso por caso. En la parte resolutoria de esta sentencia se determina que el derecho a la educación

prevalece sobre los derechos pecuniarios y se ordena otorgar el título de abogado al estudiante.

- ***Sentencia T-689 de 2005 – Magistrado Ponente. Rodrigo Escobar Gil.***⁴⁶

En este caso, un beneficiario de un crédito del ICETEX empieza sus estudios en la Escuela Arturo Tejada Cano de Bogotá. Durante sus primeros semestres no hubo inconvenientes, pero a partir de junio de 2004, el ICETEX suspende los créditos bajo el pretexto de que la solicitud inicial se había hecho para la Fundación Universitaria del Área Andina y que el este solo financiaba la educación formal; por tanto, no podía continuar financiando los estudios en curso.

La Corte debió determinar si la actuación adelantada por el ICETEX desconoció los derechos a la educación, al trabajo y al debido proceso administrativo del actor. Para ello reitera la jurisprudencia existente en materia del derecho a la educación y la obligación estatal de suministrar los mecanismos financieros apropiados para facilitar el acceso a la educación superior.

Así, la Corte reafirmó que el derecho a la educación ha sido reconocido desde sus primeras sentencias como un derecho fundamental frente a toda la población y su papel frente a otros derechos de esta naturaleza.

Delimitado el derecho a la educación superior, procede la Corte a desarrollar la obligación que tiene el Estado para proveer los mecanismos financieros para facilitar el acceso a la educación superior. Para ello, se remite al Artículo 69 de la Constitución. Como lo hizo en las sentencias posteriores aquí estudiadas, vuelve a afirmar que este deber lo cumple el Estado a través del ICETEX.

Más adelante, en relación con la función que cumple, a la luz del Artículo 69 de la Carta Política, cuenta que la Corte ha resaltado la importancia de este organismo en sentencias como la T-1330 de 2000, en la que el ICETEX no había tomado las

⁴⁶ Esta sentencia utiliza como precedentes las siguientes providencias: T-1330 de 2000, T-780 de 1999, T-672 de 1998, T-002 de 1992.

medidas suficientes para garantizar la plena ejecución de las becas otorgadas por el reconocimiento al mérito *Andrés Bello*, y resalta:

“Teniendo en cuenta que al tenor de lo dispuesto en el inciso final del Artículo 69 de la Constitución, corresponde al Estado facilitar “mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior” y que el ICETEX es un establecimiento público del orden nacional, cuyo objetivo es fomentar y promover el desarrollo educativo de los colombianos, a través de ayuda financiera, resulta inaceptable que, habiéndose creado la distinción Andrés Bello mediante el Decreto 3267 de 1981, hace 19 años, no se tomen con anterioridad las medidas administrativas conducentes a garantizar el suministro de los dineros a esos estudiantes brillantes, que han sobresalido en las pruebas de Estado, y no cuentan con los recursos propios para continuar estudios superiores que les garanticen un mejor futuro

No desconoce la Sala las dificultades de orden económico que afecta la cobertura de los servicios de educación, pero ante la obligación de hacer efectivos los derechos, que ordena el Artículo 2° de la Constitución, es necesario a exigir a las entidades del Estado, encargadas de la efectividad de un derecho fundamental en particular, hacer el mayor esfuerzo, la mayor diligencia, para garantizar, como en el presente caso, el servicio público de la educación que la propia Constitución señala”. (Sentencia T-689 de 2005)

Nuevamente recuerda que el deber del Estado de facilitar los mecanismos financieros apropiados para el acceso a este nivel educativo que fue encomendado al ICETEX⁴⁷.

Más tarde, vuelve a referirse al Principio de Confianza Legítima y a la Buena Fe como criterios orientadores de la actuación de la Administración Pública y de los Particulares que cumplen función pública.

- ***Sentencia T-1330 de 2000 (M.P. Antonio Barrera Carbonell)***

Esta sentencia es de especial relevancia, puesto que refleja que las políticas de créditos condonables como mecanismos financieros para el acceso a la educación superior de personas en condición de vulnerabilidad, pero con buenos resultados académicos, no son ni novedosas ni revolucionarias.

Este es el caso de un estudiante con un resultado sobresaliente en las pruebas de Estado, obteniendo así la distinción Andrés Bello. Inició sus estudios en la Universidad de Antioquia en 1999, pero en ningún momento el ICETEX hizo los desembolsos que le correspondían. En este caso, el tutelante afirma que de no haber

⁴⁷ Hasta aquí la Corte utilizó como precedentes a la T-1330 de 2000 (sobre el ICETEX), la T-236 de 1994, la T-807 de 2003, la T-780 de 1999 y la T-002 de 1992 sobre la educación como derecho fundamental.

obtenido el reconocimiento, no habría optado por comenzar estudios de educación superior ni se habría trasladado a Medellín, pues su familia es muy pobre, por lo que necesita de los desembolsos para continuar su proceso formativo.

La Corte procedió a determinar si el Ministerio de educación Nacional y el ICETEX vulneraron el derecho a la educación del solicitante al no aportar los recursos necesarios para cursar sus estudios superiores.

Desde el primer momento del análisis la Corte determina que existe una violación del derecho, pues las entidades estatales han debido cumplir oportunamente con la misión que les fue impuesta, ya que su no actuar ha ocasionado que no pueda cubrirse adecuadamente el servicio público que materializa el derecho, teniendo en cuenta que se trata de personas en condiciones de vulnerabilidad.

La Corte resalta la importancia que tiene este servicio público en la sociedad y en el presupuesto de la Nación, refiriéndose al Artículo 366 de la Constitución para tales propósitos. En términos generales la Corte, en la sentencia T-780 de 1999, dice que la educación es objeto de una política pública integral y consistente, que implica actuaciones concretas y positivas a cargo de los organismos del Estado.

Al utilizar este precedente, esta sentencia pone de presente en esta tutela que se puede considerar como una interpretación posible, el deber del Estado de prestar el servicio de manera directa y, de no ser posible, facilitar los mecanismos que le permitan una adecuada formación.

Luego, trae a colación el Artículo 69 de la Constitución, recordando que el Estado tiene el deber de aportar los mecanismos financieros pertinentes que permitan facilitar el acceso a la educación superior a aquellas personas aptas y que, justamente, este es el fin que trata de cumplir el ICETEX a través de la ayuda financiera que brinda, por lo que resulta completamente irresponsable que, habiéndose creado la distinción Andrés Bello desde hace ya tiempo, no se hubiesen apropiado los recursos suficientes para su correcta ejecución.

Conclusiones generales del análisis: Al hacer el análisis de esta línea, se encuentra que el desarrollo jurisprudencial frente a los créditos educativos no es muy amplio. Por otro lado es de advertir que en la presente línea jurisprudencial no se hace referencia a los instrumentos internacionales como elementos que obligan al

Estado a prestar el servicio educativo, o al menos, garantizarlo; al igual que la otra línea estudiada, reconoce que la educación es un Derecho fundamental de todas las personas en todos sus niveles, no sin poner de manifiesto posturas controversiales, como la de la T-321 de 2007. Es más, todas estas providencias están encaminadas a analizar el papel que cumple el ICETEX, como entidad encargada de otorgar créditos para adelantar estudios de educación superior, dejando a un lado la financiación de la educación superior Pública.

4. Conclusiones del Marco Normativo (nacional e internacional) de la educación superior como derecho fundamental en Colombia.

Después de este exhaustivo recorrido normativo sobre la el derecho a la educación y de forma particular, a la educación superior, es importante concluir sobre algunos asuntos relevantes para dar respuesta a las preguntas propuestas en este trabajo.

Teniendo en cuenta lo que se ha dicho sobre el derecho a la educación, el problema central de este trabajo es el del acceso a la educación superior en Colombia a través del programa del Gobierno Nacional, “Ser Pilo Paga”, el cual será desarrollado de forma profunda en el próximo capítulo. Es por esto que los temas sobre los cuales nos interesa conceptualizar son los siguientes:

1. Alcances del derecho fundamental a la educación en relación con la educación superior en Colombia

En primer lugar, no hay lugar a duda sobre el carácter fundamental del derecho a la educación en Colombia. La Constitución Política de 1991 (Artículo 67), la legislación⁴⁸, los tratados internacionales de DDHH vinculantes para Colombia y un extenso desarrollo jurisprudencial desde 1992 así lo confirman. Su núcleo esencial ha se encuentra en el acceso y la permanencia en el sistema educativo⁴⁹, siendo ampliado por la utilización hermenéutica de instrumentos internacionales⁵⁰. Es

⁴⁸ Recuérdese el Artículo 9 de la Ley 115 de 1994. No obstante, al 14 de Septiembre de 2015 aún no se ha expedido la Ley Estatutaria que corresponde.

⁴⁹ Ver, entre otras sentencias, la T-002 de 1992.

⁵⁰ Ver, entre otras sentencias, la T-787 de 2006 y la C-376 de 2010.

importante aclarar que este carácter fundamental no es exclusivo de un nivel educativo en particular, sino de todos.

Esto es importante, pues, de acuerdo con este criterio de continuidad, puede afirmarse que el acceso a la educación superior debe ser entendido también como un derecho fundamental.

Es posible decir que existe un vínculo necesario entre todos los niveles de educación y, más aún, que el proceso de desarrollo personal es permanente y continuo. Por lo que la educación, sea básica, secundaria o superior, debe ser considerada como una sola y como un todo, siendo imperativo expresar que debe existir una garantía mínima por parte del Estado, frente a cada persona, que le permita acceder a la educación, inclusive en su nivel superior, en aras de lograr que el desarrollo de la personalidad humana sea pleno en todo su sentido, y de esta forma, pueda vivir y trabajar dignamente, con mejor calidad de vida, permitiéndole tomar las decisiones que le conciernen de manera fundamentada.

2. Acceso a la educación superior en Colombia, y el Estado como obligado principal.

De acuerdo con la normatividad leída, si bien la familia y la sociedad son sujetos comprometidos con la satisfacción del derecho a la educación, el Estado es el principal obligado a garantizar el acceso a esta, incluyendo, por supuesto, la superior (Artículo 67 y 69 C.P; Artículos 31 a 56 de la ley 30 de 1993). Sin embargo, en virtud de los tratados internacionales y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la exigibilidad de este deber no siempre es inmediata, por lo que deben de tenerse en cuenta la edad de las personas y el nivel educativo. Frente a la educación básica, garantizar el acceso gratuito a todas las personas es una obligación de aplicación inmediata desde 1976, el cual, en Colombia, se cumple, teóricamente, desde la década de 1930⁵¹. En relación con la educación media y secundaria, la obligación de que se garantice el acceso gratuito es de aplicación progresiva, obligación que, de acuerdo con la información que se encuentra en la página del Ministerio de Educación, se cumple plenamente desde 2012 (Ministerio de Educación Nacional,

⁵¹ Ver lo relativo al informe de Katarina Tomasevski en la Sentencia C-376 de 2010.

2011); de igual forma sucede con la gratuidad en la educación superior; es decir, que la obligación no será de ejecución inmediata sino progresiva.

Así las cosas, resulta contradictorio decir que el Estado no tiene una obligación directa en la provisión de este servicio público (como lo hace la Corte Constitucional en la sentencia T-321 de 2007), pues en otros precedentes, y a la luz de la Constitución misma (Artículos 2, 67, 365 y 366) y de tratados internacionales tales como el Protocolo de San Salvador y el PIDESC (Artículo 13 de cada uno), se afirma lo contrario. Se dice, una vez más, que la obligación directa que tiene el Estado colombiano consiste en ir ampliando, progresivamente, el acceso a este nivel de estudios, especialmente, a través de la enseñanza gratuita y de la ampliación de cupos en las universidades Públicas⁵².

Contradictoriamente, la sentencia T-321 de 2007, afirma que el Estado es, simplemente, responsable de dar los mecanismos financieros para hacer posible el ejercicio del derecho a la educación en su etapa superior. Se considera que, si los tratados internacionales vigentes en Colombia abogan por la implantación progresiva de la gratuidad en el acceso a la educación superior, y luego, i) la Constitución establece que la educación, además de ser un derecho, también es un servicio público, el cual será gratuito cuando sea prestado por el Estado; ii) que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado; iv) que es deber de este asegurar su prestación eficiente y v) que la solución de las necesidades de educación es un objetivo fundamental de su actividad, entonces no puede afirmarse que el Estado no tiene una obligación directa de garantizar el derecho a la educación en etapas superiores.

Frente al concepto de progresividad, es importante reconocer que este no justifica la inactividad del Estado, o la pasividad de este, en el desarrollo de políticas y programas que propendan por facilitar el acceso a la educación a este nivel. Todo lo contrario. De acuerdo con los instrumentos internacionales, la Constitución Política, y el desarrollo legal y jurisprudencial que se ha dado en relación con este derecho, el Estado está obligado a desplegar, en la medida de sus capacidades económicas, legales y administrativas, todo lo que esté a su alcance para avanzar hacia la

⁵² Este concepto en el Estado presta directamente un servicio o un bien público, es conocido como “*gobierno directo*” en “*The tools of government*” del profesor Lester M. Salamon.

gratuidad en el acceso a la educación en todos sus niveles, incluida la educación superior.

En este sentido (la progresividad hacia la gratuidad), es necesario referirse a la educación pública, toda vez que el inciso 4 del Artículo 67 de la Carta Constitucional es claro en afirmar que, cuando sea el Estado el prestador del servicio, este es gratuito.

No se puede desconocer los esfuerzos administrativos, políticos y económicos que ha desplegado el Estado para garantizar de forma gratuita el acceso a la educación en su nivel básico y media. Sin embargo la cuestión va más allá de los gastos de matrícula, pues para dar una satisfacción completa al derecho se deben tener en cuenta los costos indirectos que el mismo genera.

3. La gratuidad en el acceso a la educación superior en Colombia, y las problemáticas de la financiación vía créditos condonables.

La ley 30 de 1992, norma que regula el servicio de educación superior, estableció un régimen especial para las instituciones de educación superior públicas y otro para las privadas. Al mismo tiempo, fijó unas condiciones especiales para el acceso a créditos educativos del ICETEX. Esto es importante para analizar el principio de autonomía universitaria y la forma en que se financian estas instituciones cuando son públicas, a la luz de los Artículos 67 y 69 de la Constitución Política.

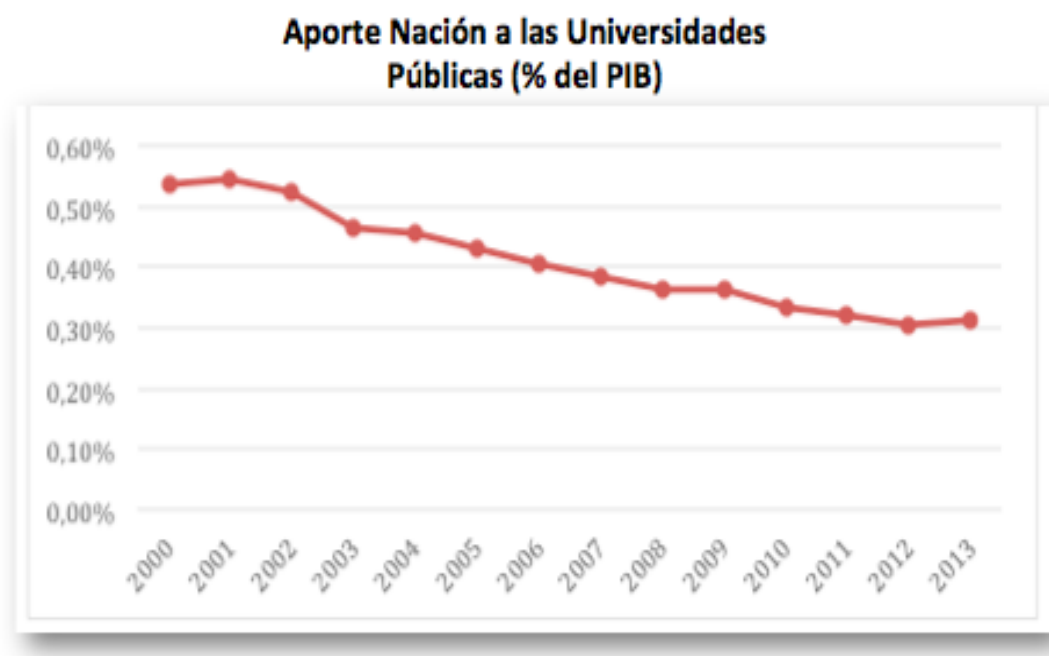
Lo primero es indicar que, en virtud de este tipo de autonomía, el Estado, además de abstenerse de inmiscuirse en las decisiones que toma cualquier ente universitario, tiene a cargo la financiación de los establecimientos educativos oficiales. Esto implica que el Gobierno no puede utilizar dicho deber económico como instrumento para la politización y manipulación de los intereses autónomos de las universidades.

Por otro lado, si se considera que la financiación de las instituciones públicas de educación superior está estancada desde 1993 (Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, 2014), cumplir con dicho mandato de gratuidad se hace una misión titánica.

Frente a lo anterior, los investigadores de DeJusticia, basados en cifras del Ministerio de Educación, muestran las siguientes tablas en las que comparan los

recursos aportados por el Estado a las Instituciones Oficiales con la financiación de estudios de educación superior a través de crédito.

FIGURA 4: Aportes Nacionales a las universidades Públicas



Fuente: Blog a los Defensores de “Ser Pilo Paga”. Informe de DeJusticia para la Silla Vacía. (Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, 2014)

Como lo muestra la gráfica, a pesar de que Colombia ha venido creciendo económicamente de acuerdo con las cifras del PIB, las asignaciones presupuestarias que hacen el Gobierno Nacional y las entidades territoriales a la financiación de las universidades públicas han venido siendo las mismas desde 1993 (Artículo 86, inciso 2, Ley 30 de 1992).

Por otro lado, sobre el mandato expreso al Estado para lograr la gratuidad en el acceso a la educación superior de forma progresiva, la discusión, entonces, gira en torno al mecanismo que debe utilizarse para conseguir tal fin y al cumplimiento de este con las exigencias propias del concepto de progresividad.

En este punto, es importante detenerse a hablar sobre los créditos educativos, los cuales tienen su origen en el Artículo 69, inciso 4 de la Constitución. El desarrollo normativo ha encargado al ICETEX de la administración de este tipo de recursos, encaminados a ampliar la cobertura de la educación superior a través de créditos.

Estos créditos consisten en préstamos financieros que se hacen a los aspirantes que cumplen ciertos requisitos para que ingresen a un programa técnico, tecnológico o universitario de educación superior. Es, básicamente, un contrato de mutuo, que finalmente se ve regulado (con algunas distinciones) por las normas civiles y comerciales de la materia.

Al respecto, la Real Academia Española define crédito como “*cantidad de dinero, o cosa equivalente, que alguien debe a una persona o entidad, y que el acreedor tiene derecho de exigir y cobrar*” (Real Academia de la Lengua Española, s.f.) .

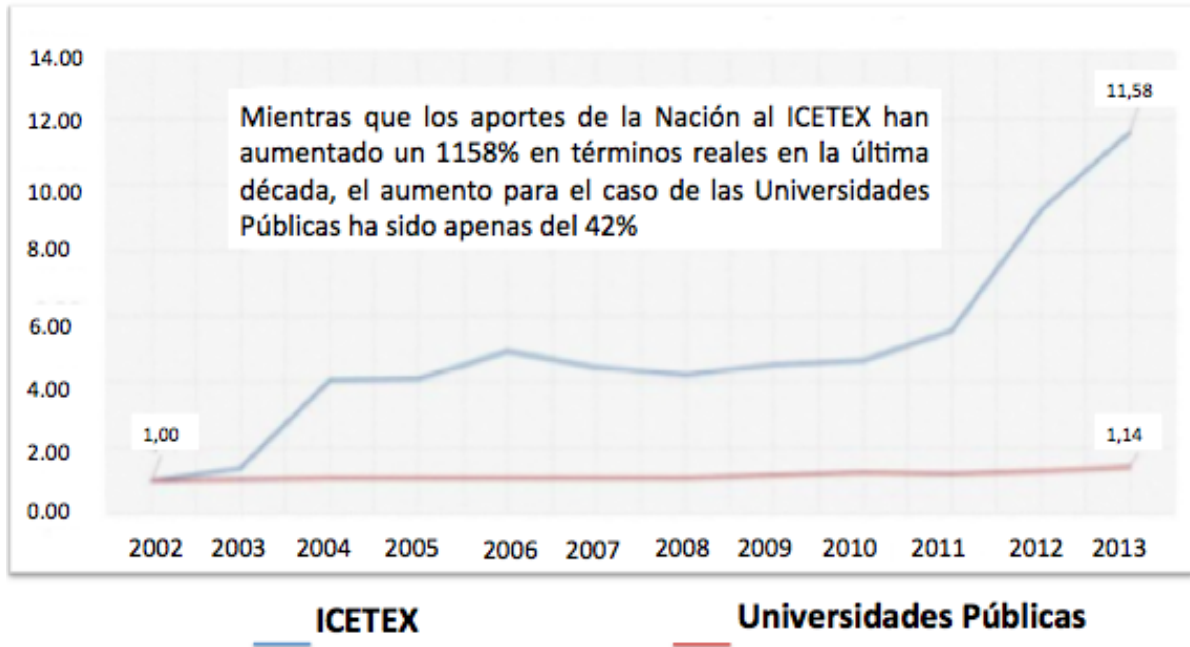
Puede considerarse que facilitar mecanismos financieros, como los créditos que otorga el ICETEX, es una acción idónea(y de paso constitucional) por parte del Estado para garantizar el acceso de manera progresiva, a la educación superior, pero estos no deben ser el mecanismo único y principal para cumplir con tal fin; lo contrario resultaría siendo problemático cuando, por mandato constitucional, se califica a la educación como un derecho de la persona y que cuando sea el Estado quien preste el servicio, este será gratuito. Así las cosas, con la otorgación de créditos educativos no cumple totalmente su obligación frente a la educación, los mecanismos de garantía deben estar orientados tanto desde la oferta como desde la demanda, y en cumplimiento del mandato de progresividad los esfuerzos del Estado deben ir más allá de este tipo de créditos.

Si la educación ha sido concebida a nivel nacional e internacional como un derecho fundamental, es decir, una facultad que cada persona tiene, únicamente, por el hecho de pertenecer al género humano ¿puede concebirse que este sea tratado como si fuera una mercancía o un bien meritorio?

Para finalizar el análisis de la financiación de la educación superior desde la demanda, es decir vía créditos educativos, vale la pena revisar la siguiente gráfica.

FIGURA 5: Índice de la evolución de los aportes de la Nación al ICETEX

Índice de la evolución de los aportes de la Nación al ICETEX (subsidio a la demanda) y a las Universidades Públicas en términos reales (2002=1)



Fuente: Blog a los Defensores de “Ser Pilo Paga”. Informe de DeJusticia en la Silla Vacía. (Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, 2014)

Los datos contenidos en esta gráfica, comparan la financiación de la educación superior de forma directa a las instituciones educativas de educación superior oficiales (subsidio a la oferta), versus la financiación vía créditos educativos a través del ICETEX (subsidio a la demanda).

Teniendo en cuenta la información anterior, resulta controversial frente al PIDESC (entre otros instrumentos internacionales), el desarrollo jurisprudencial y las normas legales y constitucionales, que las universidades públicas, encargadas directamente de prestar el servicio de educación superior desde su objetivo misional, se encuentren estancadas financieramente (es decir, que tienen un techo desde los aportes que reciben) desde 1993, mientras que el ICETEX sí cuenta con recursos económicos suficientes, aportados, entre otros, por el mismo Estado, para garantizar, a través de créditos, el servicio educativo, al mismo tiempo que se permite que esta entidad financiera especial obtenga rentas a través de la prestación de su servicio

crediticio y de los recursos que le brinden los particulares, sin establecer ningún tipo de límites frente a las cantidades que puede asignar el Estado al ICETEX.

Sería importante revisar si con la asignación de un crédito, que no es más que un préstamo, se avanza de forma progresiva hacia la gratuidad, la cual, desde su concepción natural, hace referencia a la obtención de un beneficio sin que se dé una contraprestación.

Por otra parte, sobre otros instrumentos que garantizan el acceso a la educación superior, es válido mencionar a las becas, las cuales son un mecanismo diferente al crédito, toda vez que estas implican un componente de gratuidad real. En este sentido, el beneficiario de una beca no tiene que entrar en gastos (ni siquiera potencialmente) para financiar sus estudios, como si ocurriría si este adquiriese un crédito. Los instrumentos internacionales prescriben la creación de un sistema adecuado de becas – no de créditos- para garantizar el acceso a la educación superior a las poblaciones que se encuentran en condición de vulnerabilidad. El sistema de becas debe ayudar también a materializar el principio de igualdad (constitucional y de los tratados internacionales) en el acceso. Sobre este principio se profundizará a continuación. En Colombia, el sistema de becas existente es administrado – principalmente y por mandato expreso de la ley – por el ICETEX.

3.1. El dilema de Gratuidad y su contenido en Colombia.

La Gratuidad en Colombia.

El Artículo 67 de la Constitución Política establece que cuando el Estado preste el servicio, este será gratuito. En este sentido, vale la pena indagar por el contenido de esta afirmación. Ahora bien, en gracia del Artículo 93 de la Carta Magna, se procede a interpretar esta expresión de conformidad con el párrafo 7 de la Observación No.11 del Comité DESC, al cual remite el mismo Comité en su Observación No. 13, teniendo en cuenta que ambas son instrumentos internacionales importantes y pertinentes para este propósito.

Por gratuidad, el Comité DESC entendió en la mencionada Observación que este es un requisito inequívoco para asegurar la disponibilidad de la enseñanza de todas las personas. En consecuencia, el cobro de derechos académicos y otros costos directos pone en riesgo la realización del derecho a la educación, al tiempo

que desincentiva su goce y genera efectos altamente regresivos, por lo que el Estado debe tomar las medidas que considere pertinente para tratar esta cuestión, de manera que sea eliminada progresivamente.

Así mismo, se encuentran los gastos indirectos, los cuales se caracterizan por ser cargados al educando (o en su defecto, a su familia) como costos voluntarios, aunque en realidad no lo sean. Como ejemplo de estos, el Comité menciona la obligación de llevar un uniforme costoso. A pesar de lo anterior, esta Institución considera que algunos costos indirectos son permisibles, pero no especifica cuáles, sino que estos deben ser determinados caso por caso. Sobre este punto, Katarina Tomasevski⁵³ agrega que son costos necesarios para los educandos, aun cuando no asistan a la escuela y añade el concepto de costo de oportunidad, es decir, aquellos que se crean cuando el educando va a educarse en lugar de ponerse a trabajar, lo que es particularmente grave cuando sus familias dependen del trabajo de estos para sobrevivir.

La gratuidad en el Decreto 4708 de 2011

En Colombia, la gratuidad ha sido consagrada para la educación básica y media a través del Decreto 4708 de 2011, el cual reglamenta el Artículo 140 de la Ley 1450 de 2011, que corresponde al Plan de Desarrollo 2010-2014 de Juan Manuel Santos “*Prosperidad para todos*”. En este Decreto, el Gobierno Nacional, basado en la Constitución Política, los tratados internacionales y la jurisprudencia de la Corte Constitucional ⁵⁴ , reconociendo que la gratuidad debe implementarse progresivamente para la realización del derecho fundamental a la educación, no sólo en los niveles de educación básica y media, sino también la superior, brinda elementos necesarios para determinar qué se ha entendido por “*gratuidad*” en esta materia.

⁵³ “*Los costos directos de la educación incluyen varios aranceles y otros cobros fijados por las escuelas o las autoridades educativas, como son los libros de texto y otros materiales escolares. Los costos indirectos corresponden a la alimentación y la vestimenta, que serían necesarios para los niños y niñas independientemente de que asistan o no a la escuela. Los costos de oportunidad son creados cuando los niños son enviados a la escuela en tanto que podrían estar trabajando. Eliminar los aranceles y cobros son un primer paso necesario, pero este no torna por sí solo la educación gratuita. Para aquellos que no pueden cubrir los costos indirectos de enviar los niños y niñas a la escuela, la educación sigue siendo demasiado cara. Así mismo, la eliminación de todo costo directo o indirecto no es suficiente cuando las familias necesitan el trabajo de los niños y niñas para sobrevivir*” (Tomasevski, 2006, p.188)

⁵⁴ Entre otras, la C-376 de 2010.

Para ello, es necesario tener en cuenta los Artículos 1, 2, 3, 9 y 10. En estos, se determina que la gratuidad se financia a través del Sistema General De Participaciones (Artículo .3), que el decreto tiene por objeto garantizar la gratuidad educativa para todos los estudiantes entre los grados de transición y undécimo que se encuentren matriculados en instituciones educativas estatales (art.1). Por gratuidad educativa (Artículo 2), se entiende que es la exención del pago de derechos académicos y servicios complementarios.

Al respecto, es necesario decir que la Ley 115 de 1994 define qué se entiende por derechos académicos y que estos encajan dentro de lo que el Comité DESC ha determinado como “costos directos”. Por lo anterior, puede decirse que el Estado ha actuado adecuadamente en el presente Decreto para la eliminación de este tipo de barreras que impiden el goce efectivo del derecho.

No obstante, el mismo Artículo 2 introduce un concepto bastante vago, denominado “servicios complementarios”, los cuales deja sin definir. ¿Qué debe entenderse por servicios complementarios? ¿Alimentación en la escuela? ¿Derechos de grado? ¿Inversión en planta docente, infraestructura y tecnología? ¿Transporte y útiles escolares? Al consultar la página del Ministerio de Educación, se encuentra la siguiente definición⁵⁵:

“Servicios Complementarios: Son los que no se constituyen como elementos indispensables de la prestación del servicio educativo, pero se originan como consecuencia del mismo y deben estar establecidos de manera expresa en el Manual de Convivencia de la respectiva institución. Estos cobros incluyen las salidas pedagógicas, las cuales guardan concordancia con el Proyecto Educativo Institucional. Se cobran una vez al año por los siguientes conceptos entre otros: certificados y constancias de estudio, carné estudiantil, agenda y manual de convivencia, material didáctico, mantenimiento de equipos y talleres, seguro estudiantil o de accidente para aquellos estudiantes que no cuenten con el mismo, derechos de grado. (Ministerio de Educación Nacional)

La definición anterior parece asimilarse un poco a la de costos indirectos de la Observación No.11, dado que si bien parecen ser voluntarios, se originan con ocasión de la prestación misma del servicio. El Decreto parece dar ejemplos de los servicios

⁵⁵ Ver en: <http://www.mineduacion.gov.co/1621/article-82761.html> y en <http://www.mineduacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-295717.html>

complementarios en sus Artículos 9 y 10, incluyendo dentro de la gratuidad educativa la contratación de servicios de transporte escolar, el desarrollo de jornadas extendidas y complementarias⁵⁶, y los costos de ciertos trámites y documentos escolares, tales como el carné y certificados de estudio, entre otros (Artículo 9).

Por su parte, excluye otros servicios de este concepto, como la alimentación escolar, salvo la de las jornadas extendidas y complementarias, cursos preparatorios para el examen del ICFES, la capacitación de funcionarios y el pago de gastos suntuarios (Artículo 10).

Sin embargo, nada se dice sobre los gastos, directos e indirectos, que implica comprar los útiles escolares y los uniformes, ni los que implican el financiamiento de la ampliación y sostenimiento de la planta física y docente ni los que son necesarios para el mejoramiento de la calidad educativa en estas instituciones. Asimismo, tampoco es claro qué se entiende por gastos suntuarios⁵⁷ y someter el concepto de servicios complementarios a lo que defina cada institución en su manual de convivencia puede ser controversial, teniendo en cuenta las recurrentes noticias de útiles “inútiles”⁵⁸. Igualmente, aunque habla sobre la contratación de servicios de transporte escolar, no es claro si este transporte es para que se preste diariamente y sin ningún costo para los estudiantes o si es para actividades que implican salir de la institución educativa, tales como las excursiones⁵⁹.

Por otra parte, algunos de los gastos de los llamados “servicios complementarios” que se excluyen de la gratuidad educativa, terminan siendo, necesariamente, indispensables para la prestación del servicio ¿cómo puede pensarse en satisfacer las necesidades básicas de conocimiento⁶⁰, si no se tienen los instrumentos adecuados para tal fin? ¿Puede aprenderse cálculo adecuadamente

⁵⁶ Estas incluyen alimentación, transporte y materiales.

⁵⁷ Por ejemplo, comprar para un Colegio Público un sistema de Internet WiFi de máxima categoría o una vajilla de calidad o la instalación de una cancha sintética donde anteriormente había un arenero ¿son gastos suntuarios, aun si pueden mejorar la experiencia del servicio dentro del plantel educativo?

⁵⁸ Ver también: <http://lasillavacia.com/elblogueo/blognotas/30993/educacion-publica-gratuita>

⁵⁹ Como por ejemplo, salir al Parque Arví, o ir al Museo de Antioquia.

⁶⁰ Ver la Declaración Mundial Sobre Educación Para Todos de 1990.

con un estómago vacío? ¿Puede aprenderse a leer, cuando para llegar a tiempo a la escuela, se requiere caminar al menos 3 km y atravesar quebradas y ríos? ¿Acaso estos no son costos que deberían ser parte de la gratuidad educativa?

Muchas de estas preguntas y problemas permanecen al momento de ingresar a la educación superior. Por ello, al consultar a Alberto Uribe, ex rector de la Universidad de Antioquia, sobre estos temas, este informa que algunos cobros indirectos son asumidos por esta institución educativa a través de su programa de bienestar universitario, tales como servicio de transporte hogar/universidad y un auxilio para la alimentación; al mismo tiempo se subsidia parte del costo de las fotocopias y libros.

Finalmente, sobre el tema de la gratuidad es importante hacer referencia al informe *“Consulta sobre la gratuidad de la Educación Básica. Aportes a partir de estudios de caso en Colombia, Guatemala, Honduras y Paraguay”*. (Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, 2014)

Muchos de los argumentos del informe, a pesar de que este es sobre educación básica, son aplicables para la educación superior. Como lo dice el informe, a pesar de que el marco jurídico nacional e internacional de los países ha ido extendiendo la gratuidad a la educación secundaria y a la superior, y que estas mismas normas consideran que este servicio es una obligación de los Estados para la satisfacción de este derecho, la realidad dista mucho de esto, dadas las dificultades sociales que existen en América Latina. Dentro de estas se encuentran los costos directos e indirectos asociados a la educación, lo que constituye una barrera para el acceso y permanencia en el ciclo educativo, teniendo en cuenta que estos son especialmente prohibitivos en la educación superior, donde la cobertura pública aun es minoritaria y la privatización de la oferta es predominante. (Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación., 2014, págs. 6-14)

A su vez, las políticas de los Estados parecen no ceñirse mucho lo que establecen sus marcos jurídicos, pues muchas veces terminan por promover el cobro de tarifas y aranceles por parte de las autoridades y las escuelas a las familias, lo que constituye un inadecuado financiamiento público de la educación, pues quienes

terminan cumpliendo esta función son, realmente, los propios educandos. En contraposición, la educación privada, que implica costos directos e indirectos que deben ser asumidos por quienes recurren a este tipo de enseñanza, ha venido en aumento.

La visión de gratuidad de este estudio va ligada a una visión de los derechos humanos, lo que implica la universalización, la igualdad y la no discriminación en la educación pública, que debe combatir tanto los costos directos, como los indirectos.

Cuando este informe analiza el caso colombiano, encuentra que los derechos sociales han venido siendo privatizados y que el capital financiero ha venido permeando fuertemente las políticas sociales, focalizando sus esfuerzos únicamente en los más pobres, haciendo que se olvide el status de ciudadanía y se abandone el papel del Estado en su obligación de garantizar el acceso universal a los servicios públicos. En cuanto a las finanzas públicas, el informe dice que apenas se destina un 4,4% del PIB a educación, cuando el estándar fijado por la UNESCO establece que debe ser, como mínimo, del 6%, que el sistema general de participaciones, al utilizar un índice de capitación, no cubre el costo real de la educación, obedeciendo a un criterio de ajuste fiscal. (Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación., 2014, págs. 23-31)

Este informe hace un recuento de lo que ha sido la lucha por la consecución de la educación gratuita en Colombia y concluye diciendo que, a pesar de que mediante una demanda ante la Corte Constitucional se obligó al Gobierno a tomarse en serio la gratuidad educativa, aún tiene una concepción minimalista del derecho y de la gratuidad, dejando sin resolver los problemas estructurales que revisten este asunto. Para cumplir con el mandato que le fue impuesto por la sentencia C-376 de 2010, expidió el Decreto 4708 de 2011, el cual prohibió el cobro de aranceles escolares en las instituciones oficiales, asignando una partida que antes correspondía a la cuota que se le cobraba a las familias, dejando sin afectar los demás costos del proceso educativo, siendo estos cobrados y financiados a través de otro tipo de aportes y conceptos, sin que se hayan tomado medidas al respecto para subsanar esta situación. Para ilustrar esto, el estudio introduce unas tablas en las que se evidencia el costo total que es asumido por las familias, de lo que cabe resaltar que más del 90% asume directamente el valor de los útiles escolares y el uniforme, los

cuales resultan ser un precio que puede llegar, incluso, a representar el 30% de los ingresos mensuales de estos grupos sociales. Estos costos terminan por constituir una barrera económica al acceso a la educación. (Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación., 2014, págs. 17-31)

En cuanto a las instituciones educativas públicas, se encontró que estas no tienen los recursos suficientes para prestar adecuadamente el servicio, pues hay carencia de elementos básicos, como textos escolares, materiales educativos e infraestructura adecuada, por lo que terminan por exigir a los educandos y sus familias, contribuciones para el su propio sostenimiento. (Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación., 2014, págs. 17-31)

Frente a lo anterior, cabe entonces plantearse la siguiente pregunta: si esto ocurre frente a la educación básica y media, las cuales, en teoría, son gratuitas, ¿qué puede esperarse de la educación superior, la cual tiene un concepto de gratuidad mucho más limitado?

4. El criterio de meritocracia como único criterio permitido para limitar el acceso

Antes de conceptualizar sobre el criterio del mérito, es importante analizar su origen y por qué es importante para acceder a la educación superior.

De acuerdo con el marco normativo estudiado, el acceso a este nivel de estudios debe estar mediado el principio de igualdad en el acceso. Esto se traduce en la eliminación de cualquier tipo de barrera o discriminación que impida el ingreso de la persona a estudios superiores, lo que implica tanto obligaciones de abstención como de prestación. Así las cosas, ni la raza, ni el sexo, ni la condición económica, ni la religión, ni la opinión política o filosófica deben ser consideradas al momento de permitir el ingreso a este nivel de enseñanza (Artículo 13 C.P).

Sin embargo, no se puede desconocer que los cupos para el acceso a la educación superior pública son bienes escasos (Sentencia T 441-1997). Por ende, como no es posible garantizar el acceso a este derecho de forma universal por el

momento, es necesario recurrir a un rasero que garantice la igualdad de oportunidades en este proceso.

Es por esto que la Corte y los instrumentos internacionales acuden al criterio de meritocracia como el criterio por antonomasia para determinar quién puede acceder a esta etapa de estudios.

El concepto de “*mérito*” no es muy claro. Para darle un contenido, debe recurrirse a la definición de la RAE, la cual brinda, entre otras, las siguientes acepciones: “1. *Acción que hace al hombre digno de premio o de castigo.*; 2. *Resultado de las buenas acciones que hacen digna de aprecio a una persona*; 3. *Digno, merecedor, benemérito.*” (Real Academia de la Lengua Española, s.f.).

No obstante, estas definiciones tampoco dan mayor claridad en este asunto, pues términos como “*buenas acciones*”, “*digno, merecedor*” o “*benemérito*” continúan siendo bastante vagas dentro del contexto de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. ¿Quién tiene un buen desempeño académico durante su ciclo de educación secundaria, “*merece*” acceder a la educación superior?, ¿Quién ha culminado sus estudios de educación secundaria, debe ser “*premiado*” con el acceso a la educación superior? ¿Quién tiene un buen resultado en las pruebas estatales para finalizar su ciclo de educación secundaria, ha realizado suficientes “*buenas acciones*” para acceder a una Universidad?, ¿Quién puede sufragar los costos de matrícula de una Institución de educación superior, es “*digno*” de acceder a esta? O acaso quien aprueba con éxito el examen de admisión de una Universidad, ¿se ha hecho “*benemérito*” a acceder a la dicha Institución?

Así pues, teniendo en cuenta la breve conceptualización que aquí se ha hecho sobre el concepto de “*mérito*”, en un principio resulta complicado y problemático entender el significado de esta palabra junto a la expresión “*el acceso a los estudios superiores será igual para todos*”, especialmente a la luz de la tercera pregunta que se ha formulado en el párrafo precedente.

Dada la abstracción y la complejidad de este criterio, la Corte ha establecido que son indicadores de este, los exámenes de Estado y los de admisión que establecen las universidades en su autonomía. Sin embargo, a pesar de que el mérito se erige como el elemento que busca garantizar el principio de igualdad de oportunidades, puede presentar problemas al momento de acceder a la educación

superior, ya que, dentro de la sociedad colombiana, la calidad de la educación presenta tanto diferencias estructurales, como desigualdades de origen, que reducen las posibilidades de algunos bachilleres para acceder a la educación superior, sobre todo para aquellos que no reciben una educación básica y media de la mejor calidad.

Otra expresión utilizada, bastante ligada al mérito es el concepto de capacidad. Los textos constitucionales y legales no dan mayor claridad sobre qué debe entenderse por “*capacidad*” y, al igual que antes, debe recurrirse nuevamente a la definición que da la RAE; al respecto, se tiene que “*capacidad*” ha sido definida, entre otras acepciones, como: “1. *Aptitud, talento, cualidad que dispone a alguien para el buen ejercicio de algo.*; 3. *Oportunidad, lugar o medio para ejecutar algo*”. (Real Academia de la Lengua Española, s.f.)

Así las cosas, a pesar de que la expresión “*capacidad*” sigue siendo un concepto vago, da un poco más de claridad que “*mérito*”, pues si se entiende aquella como “*medio para ejecutar algo*”, encaja la posibilidad de obtener el acceso a una Universidad, exclusivamente, por medio de recursos económicos, sin tener que haber hecho un examen de admisión o haber tenido un buen rendimiento académico durante el ciclo de secundaria.

Así mismo, frente a la primera definición que aquí se da, se siguen presentando los mismos problemas que cuando se utiliza la palabra “*mérito*”, porque, en últimas, ¿Quién o qué determina, realmente, que se va a hacer un buen ejercicio del acceso a la educación superior?: ¿Recursos económicos? ¿Un buen rendimiento en los exámenes de Estado? ¿Un buen promedio en el ciclo de educación secundaria? ¿El ser admitido por un examen de admisión?

Para concluir la discusión sobre las expresiones “*mérito*” y “*la capacidad de cada uno*”, se trae a colación la Declaración Mundial Sobre la educación superior en el Siglo XXI de la UNESCO, instrumento internacional que trata de definirlos, con mayor claridad (aunque no profundiza en el concepto de ninguno), por extensión en su Artículo 3, literal a)⁶¹. Por otro lado, la Corte Constitucional ha venido utilizando ambos términos indistintamente, como si ambos fuesen sinónimos; igualmente, este

⁶¹... el acceso a los estudios superiores debería estar basado en los méritos, la capacidad, los esfuerzos, la perseverancia y la determinación de los aspirantes y, en la perspectiva de la educación a lo largo de toda la vida, podrá tener lugar a cualquier edad, tomando debidamente en cuenta las competencias adquiridas anteriormente. Artículo 3. Igualdad en el acceso.

tribunal ha establecido que el mérito debe ser el principal⁶² criterio diferenciador en el acceso a la educación superior, teniendo en cuenta que estos hacen alusión a la perseverancia y el esfuerzo que hace una persona, demostrando su interés y empeño por desarrollarse como ser humano.

5. Componente que debe reunir el servicio de Educación para garantizarla como derecho fundamental.

Finalmente, todo este marco normativo lleva a concluir que existen cuatro grandes componentes a cargo del Estado frente al servicio educativo en Colombia.

Extraídos principalmente de la Observación General N°13 del Comité DESC de la ONU, estos componentes buscan garantizar el acceso y la permanencia en la educación superior de forma efectiva, eficiente y dentro del marco legal, para que este sea un verdadero derecho.

Los componentes son:

1. *Disponibilidad*: se refiere a la existencia de instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente. Esto incluye desarrollo de infraestructura educativa, materiales de enseñanza, planta docente capacitada, tecnología de la información entre otras.

2. *Accesibilidad*: la educación superior debe ser accesible a todos. Esta consta de tres elementos fundamentales:

- No discriminación (especialmente, frente a la población vulnerable)
- Asequibilidad material o física: se refiere a que la distribución geográfica del servicio permita el acceso de todos, de forma razonable o por medio de la tecnología moderna (mejor conocida como educación a distancia)

⁶² En el caso de la T-441 de 1997, la Corte aceptó que la Universidad de Cartagena utilizase otros criterios diferentes al mérito que fuesen más equitativos para el acceso a esta institución y por ello, consideró válido que hubiesen cupos especiales para poblaciones en condición de vulnerabilidad y que han sufrido por las graves desigualdades del país, como la población del Sur del Bolívar.

- **Accesibilidad económica:** esta dimensión tiene aplicación inmediata de forma expresa a la educación básica, y frente a la educación secundaria, media y superior la gratuidad debe ser implantada de forma progresiva.

3. **Aceptabilidad:** hace referencia a que la educación debe ser de calidad, es decir que permita cumplir con el objetivo de la educación.

4. **Adaptabilidad:** busca que el proceso educativo se adapte a las necesidades de la comunidad y al desarrollo de esta, atendiendo a las diferencias y procesos culturales.

Es de mencionar que los lineamientos dados por la mencionada Observación General N°13 han sido utilizados, recientemente y de manera reiterativa, por la Corte Constitucional como instrumentos hermenéuticos relevantes y necesarios al momento de analizar casos relacionados con el derecho a la educación, sin que haya considerado el nivel de enseñanza para hacer distinciones en su utilización.

Estas dimensiones serán de especial importancia para el trabajo que se está desarrollando, pues, será a partir de ellas que se juzgará y revisará el programa de gobierno “Ser Pilo Paga”, el cual se introducirá en el próximo capítulo.

CAPÍTULO II

SER PILO PAGA: UNA APROXIMACIÓN A ESTA POLÍTICA PÚBLICA.

1. Antecedentes y justificación de “Ser Pilo Paga”.

El programa nace, específicamente, a partir de la investigación realizada por Juan Felipe Penagos y Roberto Zarama, ambos de la Universidad de los Andes. Como antecedente de este programa, se encuentra la iniciativa “Quiero Estudiar”⁶³ ⁶⁴ de esta Universidad.

El tema central de esta tesis⁶⁵ de pregrado de Ingeniería Industrial es: En Colombia, ¿tiene la inversión en educación un retorno positivo para el país? De no tenerlo, ¿debe el país en otros “drivers” de crecimiento para aumentar el valor agregado de la Economía? ¿Qué tanto vale educar a alguien en Colombia? ¿Cuál es el retorno esperado de esa inversión? ¿Compensa el retorno el costo de oportunidad de educarse?

Dentro del texto, se justifica la educación como motor de desarrollo y generador de riqueza de las naciones. Lo que se hace dentro del texto es hacer un análisis financiero del Sistema Educativo post-secundario en Colombia, las tasas de inserción laboral de los graduados y proponer una metodología sistemática para calcular la rentabilidad financiera de la inversión en educación en ese nivel, teniendo en cuenta un marco teórico basado en las teorías del Capital Humano. Denuncia que el acceso en Colombia a este nivel de estudios apenas alcanza el 43% de la población, muy por debajo del promedio en América Latina. Sin embargo, en ningún momento se habla de la educación como derecho.

En el desarrollo de este estudio se tiene en cuenta, aunque superficialmente,

⁶³ Para más información, ver: <http://www.eltiempo.com/bogota/programa-quiero-estudiar-u-de-los-andes/14985695>

⁶⁴ Esta iniciativa consiste en que el 70% de la matrícula lo da la Universidad, un crédito condonable cubre el 20% y el 10% restante lo cubre el propio estudiante, quien podría pedir un crédito del ICETEX. Ver en: <http://www.elespectador.com/noticias/educacion/ser-pilo-paga-un-gran-experimento-Articulo-539804>

⁶⁵ Para mayor información, consultar la versión original de la Tesis: https://biblioteca.uniandes.edu.co/visor_de_tesis/web/?SessionID=L1Rlc2lzXzlyMDEzMjIwLzE3MzYucGRm

la normatividad que existe sobre educación superior y se esquematiza el sistema de educación en general. Dentro de los presupuestos de los que parten, se encuentra la inversión que hace el Estado en superior en comparación con el sector privado. Contrario a lo que uno esperaría, la tabla que presenta este trabajo en la página 7 muestra que es menor la gasto en educación superior en el sector público que en el sector privado. También tiene en consideración que en el proceso educativo la matrícula no es el único costo a tener en cuenta y da unas cifras del aumento de cobertura entre 2002 y 2012. Más adelante, se trata el tema de la inserción laboral de los graduados, analizando los ingresos laborales y la inserción en el mercado para calcular en nivel de retorno para el país y da unas cifras acerca de la educación terciara y quienes obtuvieron un título entre 1990 y 2010, teniendo en cuenta, además el nivel de ingresos de cada nivel de formación.

Posteriormente, utilizan varias propuestas econométricas para medir los efectos de la acumulación del capital humano en el salario de un individuo en diferentes ámbitos, tomando como variables, entre otras, la experiencia de educación y la experiencia laboral, comparando las diferentes modalidades de educación superior. A partir de lo anterior, comparan los ingresos, tanto para el Estado como para el individuo. Por último, hacen unas observaciones, afirmando los efectos positivos de la educación universitaria en instituciones acreditadas para la sociedad y en la calidad de vida de las personas, al tiempo que acusan que los escenarios de gratuidad total son altamente costos para la sociedad y difíciles de implementar, por lo que se recomienda el uso de créditos compartidos para generar justicia social y maximizar los retornos.

Por otro lado, Colombia, a lo largo de su historia, ha sido una sociedad con altas desigualdades y la disparidad en la educación ha contribuido a esta condición. La calidad en la educación es abiertamente diferente en un colegio público versus un colegio privado, y el acceso a la educación superior tiene una barrera económica que aumenta de forma sistemática la desigualdad en el país.

Teniendo en cuenta lo anterior, es entonces como de forma articulada con el Plan de Desarrollo Nacional, donde es evidente el protagonismo de la educación y su papel en el desarrollo social y económico del país, que nace Ser Pilo Paga, con la finalidad de permitir a aquellos estudiantes de estrato socioeconómico bajo y alto

rendimiento académico continuar su educación en la universidad, al mismo tiempo que pretende cerrar las brechas sociales y propiciar por un desarrollo en condiciones más equitativas. La propuesta es presentada dentro del marco para la paz, como mecanismo de transformación y generación de equidad social, donde por un lado se reconoce el mérito y se crean oportunidades, y por otro lado, se rompe con la barrera de acceso a la educación superior por los altos costos económicos (Cardenas J. , 2014)

Ser Pilo Paga, como programa que otorga créditos condonables (becas) para permitir el acceso a jóvenes talentosos, fue presentado y materializado por la Ministra Gina Parody⁶⁶ luego de conocer la tesis de la Universidad de los Andes referenciada en párrafos anteriores y el programa chileno PACE (Programa Acompañamiento y Acceso Efectivo a la educación superior), el cual “restituye” el derecho a la educación superior a estudiantes de sectores vulnerables y simultáneamente, busca el fortalecimiento de la educación pública y la nivelación académica de los educandos para garantizar su adaptación a la Universidad, aumentando así la equidad, la diversidad y la calidad en la educación superior. Para el cumplimiento de esta finalidad, se preparará a los estudiantes durante la educación Media y se les acompañará posteriormente para acceder al ciclo de educación superior, con una etapa de nivelación que les permita permanecer dentro del sistema educativo y terminar con éxito sus estudios académicos. El programa chileno, en la primera fase (preparación en la educación media), carece de un criterio meritario de selección de beneficiarios, por lo que cualquier estudiante de educación media de un establecimiento educativo vulnerable puede acceder al programa, pero, para obtener un cupo directo en una universidad y recibir la nivelación que esto implica (segunda fase), se requiere haber tenido un resultado del 15% de mejor rendimiento, haber presentado las pruebas PSU (no se requiere un puntaje), aprobar satisfactoriamente las actividades del PACE en educación media, haber cursado los últimos niveles de educación media en un establecimiento contemplado en el programa, asistencia del 85% y demostrar un rendimiento creciente en el proceso de preparación. Además, se

⁶⁶ Resulta bastante casual que el jurado de una tesis de pregrado de 2013, que posteriormente se convertiría en una política nacional de educación, fuese la entonces ministra de educación, María Fernanda Campo Saavedra: <http://eds.a.ebscohost.com/eds/detail/detail?vid=4&sid=d85300f7-c16e-45ae-8cff-91ac5c10da05%40sessionmgr4002&hid=4110&bdata=Jmxhbm9ZXMmc2l0ZT1lZHMtbGl2ZSszY29wZT1zaXRl#AN=udla.670689&db=cat00683a>

dice que el programa es gratuito⁶⁷ (Ministerio de Educación Gobierno de Chile, s.f.). No obstante este programa, como lo dice Carlos López Dawson, los costos de acceso a la educación superior en Chile son bastante altos para quienes, no siendo beneficiados, buscan acceder a la educación superior⁶⁸.

Sin embargo, el uso de créditos condonables como mecanismo para facilitar el acceso a la educación en el país data de tiempo atrás. Antes de Ser Pilo Paga, los estudiantes que requerían un crédito educativo podían solicitarlo a través del ICETEX: el crédito se amortizaba a medida que pasaba el tiempo y, finalmente, cuando el estudiante culminaba sus estudios superiores y pasaba al terreno laboral, termina de pagarlo. Este mecanismo aun es utilizado. Así mismo, frente criterio del mérito de “ser pilo” para obtener beneficios directos de parte del Gobierno para estudiar, tampoco es algo novedoso, ya que programas como los reconocimientos “Andrés Bello” y las becas otorgadas por la gobernación de Antioquia a los ganadores de las Olimpiadas del Conocimiento entre otros, muestran como desde la demanda el Gobierno ha apoyado este tipo de beneficios.

2. En qué consiste “Ser pilo paga”.

Ser Pilo Paga es un programa del Gobierno Nacional lanzado en septiembre de 2014, el cual busca fortalecer estrategias que permitan fomentar la excelencia y la calidad de la educación superior a estudiantes con menos recursos económicos y destacados en los puntajes de las Pruebas SABER 11 del año 2014. (Ministerio de Educación Nacional, s.f.)

La iniciativa de crear “Ser Pilo Paga” nace de evidenciar un obstáculo en el acceso a la educación superior por parte de los estudiantes académicamente destacados provenientes de los estratos 1, 2 y 3. Según el análisis de los resultados de las pruebas SABER 11 de 2012, unos 17 mil de los 27 mil mejores puntajes se registran en estos estratos; sin embargo, cerca de 4 mil de estos estudiantes no terminaron accediendo a la educación superior por no contar con los recursos

⁶⁷ Ver en: http://www.pace.mineduc.cl/index2.php?id_portal=90&id_seccion=5219&id_contenido=31758, <https://www.youtube.com/v/mkdTPk84ifg?autoplay=1> y <https://www.youtube.com/v/wd4NE4Tcz4k?autoplay=1>

⁶⁸ En este sentido, no pareciese ser un buen ejemplo a seguir, si se busca una mayor equidad y ampliar la cobertura. Al respecto, ver “Derecho a la educación: un debate necesario” de Carlos López Dawson en: <http://iidh.ed.cr/IIDH/media/2833/revista-61webn.pdf>

económicos suficientes para sufragar los gastos que implica asistir a la universidad. (Ministerio de Educación Nacional, Icetex , 2015, pág. 2)

La estrategia, entonces, consiste en entregar a estos estudiantes créditos condonables que solo podrán ser solicitados para programas de educación superior (es decir programas técnicos, tecnológicos o universitarios) en aquellas instituciones acreditadas en Alta Calidad, o que hubieran tenido la acreditación de Alta Calidad y se encuentren en proceso de renovación. Podríamos decir entonces que es un fondo destinado a financiar la educación de forma individual, es decir desde la demanda, a estudiantes de escasos recursos.

Para que el crédito sea 100% condonable, será necesario cumplir con algunos requisitos – los cuales serán detallados con mayor profundidad más adelante- que serán verificados por el ICETEX, entidad que de acuerdo con el reglamento operativo será la encargada del funcionamiento y la operación del programa de forma general y, específicamente, se responsabilizará de todo lo relacionado con la entrega de los créditos. (Ministerio de Educación Nacional, Icetex , 2015, pág. 2)

Dentro del reglamento operativo se establecen las condiciones de condonación del crédito y los mecanismos para la recuperación de los recursos asignados a los beneficiarios que no logren culminar sus estudios y sean clasificados como desertores.

El Gobierno Nacional pretende, con esta política, materializar su Plan de Gobierno 2014- 2018, en el cual la educación es entendida como motor de transformación y desarrollo social y, en este sentido, generar las condiciones de paz, equidad y educación que posicionen a Colombia como la más educada de América Latina. (Congreso de la República, 2015)

Para comprender a profundidad y de forma detallada el contenido de Ser Pilo Paga se realizará el análisis del reglamento operativo y del contrato interadministrativo entre el ICETEX y el Ministerio de Educación, el cual tiene por objeto la constitución del fondo Ser Pilo Paga.

2.1. Contrato Interadministrativo 0077 de 2015.

Entre el Ministerio de Educación y Nacional y el ICETEX se celebra un contrato interadministrativo, que tiene por objeto:

...constituir el fondo de administración denominado “ser pilo paga” con recursos del ministerio de Educación Nacional, que permita fortalecer las estrategias de financiación de la demanda de la educación superior para fomentar la excelencia y calidad de la educación superior a estudiantes con menores recursos económicos y destacados con excelentes puntajes en las pruebas saber 11 del año 2014 y en adelante” (Ministerio de Educacion Nacional, Icetex , 2015, pág. 5).

La lectura del objeto contractual permite comprender un marco general de los que se pretende lograr con Ser Pilo Paga.

El objeto da información respecto al origen de los recursos que soportan económicamente al programa: son recursos públicos del Gobierno Nacional. En consecuencia, su inversión debe estar orientada al Gasto Social y a la satisfacción del interés general, además de contar con todos los controles propios de los dineros públicos.

- **Valor del Convenio.**

El valor del contrato corresponde a ciento cincuenta y cinco mil millones de pesos (\$155.000.000.000), valor que podría ser adicionado en caso de ser requerido. Estos recursos salen del presupuesto del Ministerio de Educación, quien realiza los respectivos desembolsos al ICETEX. El 2% de estos recursos están destinados a gastos de administración en los que incurra el ICETEX.

Podemos afirmar entonces, que la entidad encargada de financiar Ser Pilo Paga es el Ministerio de Educación, y la entidad encargada de administrar y coordinar la ejecución del programa es el ICETEX. (Ministerio de Educacion Nacional, Icetex , 2015, pág. 9)

- **Plazo del Convenio.**

El plazo establecido para la ejecución del convenio va hasta el 31 de diciembre de 2020. Sin embargo, el valor de los recursos entregados por el Ministerio al ICETEX deberán ser ejecutados antes del 31 de Diciembre de 2015, todo esto, con la finalidad de que esos \$155.000.000.000 sean entregados a los beneficiarios en el presente año, sin perjuicio de poder inyectar más recursos al fondo para poder asegurar la continuidad del programa. Por esta razón es posible escuchar en la actualidad intenciones de Ser pilo Paga II como estrategia de continuación⁶⁹. (Ministerio de Educación Nacional, Icetex , 2015, pág. 8)

- ***Obligaciones de las partes***

El convenio es muy exhaustivo en determinar las obligaciones de cada una de las partes, estableciendo y delimitando de forma clara quién va a estar encargado de hacer qué.

De manera general, el ICETEX está obligado a:

- Administrar el fondo, disponiendo de toda la infraestructura operativa y técnica para la ejecución.
- Entregar informes y rendir cuentas sobre la inversión de los recursos, los cuales deben destinarse específicamente al financiamiento del objeto del programa “Ser Pilo Paga”. En este sentido, deberá entregar un informe mensual que actualice al Ministerio sobre el estado de cuenta del fondo
- Realizar la selección de los posibles beneficiarios, de acuerdo con la verificación de requisitos que establezca. En consecuencia, será su tarea verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos para la adjudicación, renovación y desembolso de los créditos condonables.
- Brindar a los seleccionados del fondo una asesoría oportuna respecto a los trámites propios del programa.
- Publicar las convocatorias y las condiciones del Fondo en la página Web del ICETEX.
- Realizar los pagos correspondientes a los beneficiarios del programa a las Instituciones de educación superior.

⁶⁹ Sobre el lanzamiento de “Ser Pilo Paga 2.0” ver: <http://www.semana.com/educacion/Articulo/la-nueva-version-de-ser-pilo-paga/442805-3>

- Gestionar la recuperación de cartera cuando así lo solicite la Junta Administradora del Fondo. (Ministerio de Educación Nacional, Icetex , 2015, págs. 5-6-7)

- Por su parte el Ministerio de Educación Nacional está obligado a:
 - Velar, de forma general, por el cumplimiento del contrato.
 - Transferir de forma oportuna al ICETEX los dineros que constituyen el fondo.

- Coordinar junto al ICETEX las estrategias y políticas necesarias para el correcto funcionamiento del programa

- Publicar las convocatorias y los criterios de selección del programa. (Ministerio de Educación Nacional, Icetex , 2015, págs. 8-9)

Además de las obligaciones exclusivas a cada una de las partes, el convenio incluye obligaciones conjuntas. Estas obligaciones son:

- Constituir una Junta Administradora del Fondo, integrada por la Ministra de Educación o su delegado, la Viceministra de educación superior o su delegada, la Directora del fomento de la educación superior o su delegado, el Vicepresidente de Fondos del ICETEX o su delegado, y el Vicepresidente de Crédito y Cobranza o su delegado.

- Crear y aprobar el reglamento operativo del Fondo “Ser Pilo Paga”. Además todas sus actuaciones deberán ceñirse a lo establecido en dicho reglamento.

De forma general, también es importante enunciar las obligaciones del beneficiario y de las Instituciones Educativas, a pesar de que estas no estén contenidas en el convenio, sino en el Reglamento Operativo de Ser Pilo Paga. Sin embargo, por cuestiones pedagógicas consideramos pertinente analizarlas en esta sección.

- Informar por escrito al ICETEX y a las instituciones sobre la suspensión temporal o definitiva de los estudios y los motivos que lo ocasionaron.

- Reunir los requisitos para acceder al programa.

- Cancelar el crédito al ICETEX cuando no se reúnen los requisitos

de condonación.

- Reintegrar los valores girados por el mayor valor.
- Legalizar y Renovar cada periodo académico el crédito.
- Cumplir oportunamente con los requisitos de condonación del crédito. En caso contrario, estará obligado a cancelar al ICETEX los dineros prestados en el tiempo establecido. (Junta Administrativa "Ser Pilo Paga", 2015, pág. Artículo 18)

Obligaciones de las Instituciones de educación superior (Junta Administrativa "Ser Pilo Paga", 2015, pág. Artículo 9):

- Informar al ICETEX quiénes del Programa Ser Pilo Paga han sido admitidos,
- Revisar los procesos de legalización del crédito.
- Revisar los documentos de renovación y legalización de los créditos
- Realizar todas las acciones necesarias para acompañar al beneficiario y teniendo en cuenta: el bienestar, el rendimiento académico y la vida social de los beneficiarios.
- Suministrar al Ministerio de educación y al ICETEX toda información necesaria para el cumplimiento del programa, como el proceso de matriculación, el desempeño académico y la permanencia de los beneficiarios en las instituciones de educación superior.
- Cooperar para la participación de los beneficiarios en actividades complementarias del programa Ser Pilo Paga. Asistir a las reuniones programadas por el Ministerio de Educación.

Finalmente, el contrato hace referencia a otros elementos contractuales que no serán objeto de estudio en este trabajo por no contener información relevante para el análisis que se pretende.

2.2. Reglamento Operativo – “Ser Pilo Paga”.

Este documento normativo fue creado de manera conjunta por el ICETEX y el Ministerio de Educación. En él están contenidos todos los lineamientos y

procedimientos que se deben seguir para el otorgamiento, la permanencia y demás condiciones de los Créditos Condonables de “Ser Pilo Paga”. (Junta Administrativa “Ser Pilo Paga”, 2015, pág. Artículo 1)

- ***Requisitos para acceder a un Crédito Condonable en el programa “Ser Pilo Paga”.***

El reglamento establece de forma clara cuáles son los requisitos con los que debe contar un aspirante para obtener uno de los créditos condonables. Los requisitos son los siguientes:

1. Haber presentado el examen de estado de la educación media-ICFES SABER 11 el 3 de agosto de 2014.
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 Sisbén con Corte al 19 de septiembre de 2014, dentro de los puntos de Corte establecidos por área dentro del reglamento.⁷⁰ (Junta Administrativa “Ser Pilo Paga”, 2015, pág. Artículo 2)

- ***¿Qué se financia con el programa, y de qué manera se hace?***

El fondo financiará el 100% del valor de la matrícula para la duración total del programa académico seleccionado por el beneficiario. Además, entregará un subsidio de sostenimiento cuyo valor está determinado de acuerdo con el Municipio de origen del núcleo familiar del beneficiario, o respecto al cual tenga que desplazarse para cursar sus estudios de educación superior.

Este subsidio se cuantifica así:

- 1 SMMLV semestral a aquellos estudiantes que no tengan que desplazarse del lugar de residencia de su núcleo familiar.

⁷⁰ Para revisar los puntajes del SISBEN establecidos como requisitos ver el Reglamento Operativo de Ser Pilo Paga, Artículo segundo.

– 1.5 SMMLV semestrales a aquellos estudiantes que no tengan que desplazarse del lugar de residencia de su núcleo familiar y estén ubicados en áreas metropolitanas.

– 4 SMMLV semestrales a aquellos estudiantes que requieran desplazarse del lugar de residencia de su núcleo familiar para cursar los estudios de educación superior y que no correspondan a áreas metropolitanas.

Respecto a estos subsidios, el monto será establecido al inicio del Crédito Condonable y no podrá ser modificado en la ejecución del Programa Académico, salvo si el beneficiario cambia de Institución de educación superior, regresando a su lugar de residencia, evento en cual el valor del subsidio será reducido. Igualmente, teniendo en cuenta el último de los subsidios, no se dice nada sobre el estudiante que deja el lugar de residencia de su núcleo familiar para irse a estudiar a un área metropolitana de la cual su municipio de origen no hace parte. También resulta problemático, sin que haya una aparente solución, el caso en que el beneficiario, al cambiar de Institución de educación superior, se traslade de su lugar de residencia a un área metropolitana de la cual no hace parte su municipio.

Frente a la administración del Fondo, el reglamento dedica todo un capítulo a esta materia. Indica que será el ICETEX el encargado de esta función, para lo cual nombrará una Junta Administradora, integrada por miembros del ICETEX y del Ministerio de Educación Nacional. Esta Junta debe de establecer los lineamientos y desarrollar las políticas para la ejecución del programa. (Junta Administrativa "Ser Pilo Paga", 2015, pág. Artículo 3)

Agrega el reglamento que las Instituciones de educación superior con Acreditación en Alta Calidad o en proceso de renovación de la Acreditación que no tengan contrato vigente con el ICETEX, podrán ser tenidas en cuenta para tener estudiantes beneficiarios con "Ser Pilo Paga". El trámite que estas instituciones deben surtir será el establecido por el Ministerio de Educación y el ICETEX.

Por su parte, la entrega del dinero para financiar los estudios de los beneficiarios se realiza de forma directa a la Institución de educación superior, a

través de desembolsos que hace el ICETEX, por lo que, al inicio de cada semestre, el estudiante deberá adelantar los trámites correspondientes para renovar el crédito, siempre dentro de los plazos establecidos en la página del ICETEX.

- ***Proceso de Adjudicación de los Créditos.***

Para la adjudicación de los créditos es importante resaltar que los procesos de selección deberán ser transparentes, para lo cual se exige que sean totalmente públicos. La convocatoria tendrá que contener los mínimos necesarios para que los beneficiarios se puedan presentar (fecha de inicio, fecha de cierre, condiciones mínimas, fecha de adjudicación...) (Junta Administrativa "Ser Pilo Paga", 2015, pág. Artículo 12), todo esto, buscando que haya transparencia y equidad en el proceso de selección.

Para ser seleccionado, el beneficiario deberá cumplir únicamente con los requisitos ya descritos en este trabajo, sin que le sea legítimo al ICETEX imponer requisitos nuevos o diferentes para la selección. En caso de existir estudiantes que, cumpliendo con los requisitos mínimos, no alcancen recursos económicos para otorgar a ambos el crédito, se priorizará la adjudicación a aquel que presente el puntaje más bajo en el SISBEN.

Una vez adjudicados los créditos y publicados los seleccionados, se procederá a la legalización del crédito. Este procedimiento lo hará el estudiante ante la Institución de educación superior donde desarrollará el programa académico. Los documentos que deberá legalizar ante la universidad serán la carta de instrucciones, los documentos requeridos por la universidad y un pagaré. Este título-valor compromete al estudiante a reembolsar al ICETEX el dinero que haya costado su educación, en caso de que deserte o que su crédito no sea condonado. (Junta Administrativa "Ser Pilo Paga", 2015, pág. Artículo 14)

Circunstancias particulares de cobro y suspensión del Crédito.

El crédito tendrá la misma vigencia que el programa educativo seleccionado por el beneficiario (sea técnico, tecnológico o universitario). Se aceptarán cambios de programas académicos. Sin embargo, el crédito solo estará vigente siempre y cuando la duración total del nuevo programa académico no sea superior a la del crédito

otorgado inicialmente. Así mismo, el valor del nuevo programa no podrá exceder al 20% del anterior y el cambio de carrera deberá efectuarse durante los primeros 4 semestres académicos.

Así las cosas, si por el cambio de programa, por retrasos en el ciclo académico, o por la pérdida de un semestre, es necesario cursar más semestres a los inicialmente financiados, estos semestres adicionales serán financiados por el estudiante directamente. (Junta Administrativa "Ser Pilo Paga", 2015, pág. Artículo 17)

Por otra parte, si un estudiante es acreedor a uno de los créditos-becas y por motivos de fuerza mayor no puede hacer uso de él de forma inmediata, podrá aplazar el inicio del programa académico hasta por 2 semestres⁷¹. (Junta Administrativa "Ser Pilo Paga", 2015, pág. Artículo 17)

Recordemos que los créditos podrán ser suspendidos de forma temporal o definitiva. El reglamento expone de forma taxativa las causales para estos efectos.

Causales de suspensión temporal de los desembolsos. (Junta Administrativa "Ser Pilo Paga", 2015, pág. Artículo 20)

1. Retiro temporal del programa académico, debidamente justificados.
2. Cierre temporal de la Institución de educación superior.
3. No presentación de los documentos requeridos en los plazos establecidos para la legalización o renovación.
4. Por expresa voluntad del beneficiario.

Causales de suspensión definitiva de los desembolsos. (Junta Administrativa "Ser Pilo Paga", 2015, pág. Artículo 21)

1. Finalización de los periodos para los cuales se concedió el crédito condonable.
2. Abandono injustificado del programa académico.
3. Adulteración de documentos o la presentación de información falsa.

⁷¹ Supóngase el caso en el que se preste el Servicio Militar Obligatorio.

4. No tramitar la renovación del crédito.
5. Suspender el crédito condonable por más de dos periodos académicos consecutivos
6. Suspensión definitiva de los estudios.
7. Expresa voluntad del beneficiario
8. Incumplimiento por parte del beneficiario de cualquiera de las obligaciones, según lo establecido en el presente reglamento.
9. Muerte o invalidez física o mental total y permanente que impida la realización de los estudios por parte del beneficiario.

Cuando la suspensión definitiva de los desembolsos es declarada por la Junta Administrativa, el pagaré se hará exigible, de forma inmediata, contra el estudiante (salvo en la causales 1 y 9), por lo que este deberá pagar al Fondo el valor de los desembolsos hechos. Se establece que el pago será en pesos colombianos, en cuotas mensuales, por el valor total de las sumas recibidas, más los intereses generados por concepto de gastos académicos, pues, frente a los dineros entregados de virtud de los subsidios de sostenimiento no se realizará el recobro (Junta Administrativa "Ser Pilo Paga", 2015, pág. Artículo 24). Finalmente, el recaudo que se realice de estos dineros se usará para refinanciar el Fondo.

Condiciones para condonar los Créditos

Finalmente, el reglamento contiene las condiciones para que se haga efectiva la condonación del crédito.

Lo primero es que debe haber certificación por parte de la Institución de educación superior al ICETEX de la graduación del beneficiario. La condonación solo se hace efectiva cuando se logre la autorización de la Junta Administradora, a través de una acta que debe contener la relación del beneficiario, el valor condonado, y la verificación de requisitos por parte del ICETEX (Junta Administrativa "Ser Pilo Paga", 2015, pág. Artículo 27).

3. Fundamento Normativo de “Ser pilo paga”

Al investigar sobre el origen normativo concreto de “Ser Pilo Paga”, se evidencia que este no se encuentra consagrado explícitamente ni en un Acto

Administrativo, ni es creado directamente por una Ley. Por lo anterior, se hace necesario justificar su existencia a la luz de otras disposiciones del Ordenamiento Jurídico:

- ***Constitución Política de Colombia de 1991.***

Se considera que los Artículos 1, 2 (en concordancia con el 366), 6, 67 y 69 son los fundamentos constitucionales del programa. Además de los instrumentos internacionales analizados en el capítulo I de este trabajo, ya que estos hacen parte del bloque de constitucionalidad. Esto, porque dentro de los fines del Estado se encuentra mejorar la calidad de vida de sus habitantes; porque se está en un Estado de Derecho y tanto este, como los servidores públicos, se encuentran atados estrictamente a lo que expresamente la Constitución y la Ley les autorice, por lo que el programa “Ser Pilo Paga” debe tener un sustento normativo que le permita existir y producir efectos; porque la educación es un derecho fundamental y un servicio público, cuya responsabilidad recae principalmente en el Estado y porque el Artículo 69, en su inciso final, consagra que el Estado facilitará los mecanismos financieros para hacer posible el acceso a la educación superior a aquellos que sean aptos. Como se vio anteriormente, esta obligación de facilitar mecanismos financieros es materializada, principalmente, por el ICETEX.

- ***Ley 30 de 1992.***

Esta ley fue previamente analizada en el Capítulo 1. Sin embargo, vale la pena recordar los Artículos 110 a 116, sobre la competencia del ICETEX para administrar el fondo “Ser Pilo Paga”. Entre estos Artículos, se establece que el Gobierno facilitará líneas de crédito, en las instituciones financieras oficiales, para que los interesados puedan adelantar estudios de educación superior; que los recursos que aporte el Estado (Gobierno Nacional y Entes Territoriales) para promover el acceso a este nivel de enseñanza a poblaciones de escasos recursos, a través de ayudas y créditos, serán administrados por el ICETEX; se crea un fondo de recursos para el ICETEX, con el fin de que este pueda dar un adecuado financiamiento y sostenimiento de los estudiantes que soliciten un crédito ante esta entidad, dentro del que se encuentran las rentas que obtenga a través de su servicio financiero y los aportes del presupuesto nacional; se establece que esta entidad será la única facultada administrar becas y

créditos educativos, que provengan de recursos fiscales de la Nación y en general, de las entidades del Estado; para otorgar créditos educativos, se establecen criterios como la excelencia académica, la escasez de recursos y la distribución proporcional de estos entre las regiones; se establece que el ICETEX será la entidad encargada de seleccionar a los beneficiarios de becas internacionales que se ofrezcan a colombianos por medio de las distintas entidades públicas, salvo las que otorguen las Instituciones de educación superior de forma directa; se insta a los particulares a hacer donaciones al financiamiento del ICETEX.

- ***Ley 1002 de 2005.***

Ser Pilo Paga encaja perfectamente dentro del objeto de existencia del ICETEX y de sus funciones.

Aunque el ICETEX es una institución que tiene más de 30 años de existencia, la Ley 1002 le otorga unas características especiales, tales como que se convierte en una entidad financiera de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, vinculada al Ministerio de Educación Nacional. Así mismo, establece que su objeto debe ser el fomento de la educación superior, atendiendo, prioritariamente, a población de bajos recursos económicos y a aquella con mérito académico notable, sin importar el estrato socioeconómico. Para ello, se determina que facilitará los mecanismos financieros que permitan el acceso y la permanencia de las personas en sus estudios superiores, canalizando y administrando recursos, becas y otros apoyos, sean de carácter nacional o internacional, con recursos propios y de terceros. Igualmente, se dice que otorgará subsidios a los estudiantes de educación superior provenientes de estratos 1, 2 y 3 para el acceso y permanencia en esta categoría de estudios.

En la prestación de su servicio, se establece que deberá seguir criterios de cobertura, calidad y pertinencia educativa, en condiciones de equidad territorial.

- ***Ley 1450 de 2011 – Ley del Plan Nacional de Desarrollo: “Prosperidad para Todos”.***

Esta norma, en su “*Artículo 150 – Subsidios de educación superior*”, establece condiciones más favorables para quienes, perteneciendo al SISBEN 1, 2 o 3, soliciten

créditos educativos. Estas consisten en que sólo tendrán que pagar el capital prestado, más la inflación causada, durante el tiempo que realizaron su pregrado, si lo terminan.

Adicionalmente, en aras de promover la calidad y la permanencia de los estudiantes, se agrega un supuesto en los que se permite condonar la deuda que se adquiriera por medio de créditos educativos otorgados por el ICETEX. Los requisitos para obtener tal condonación son:

1. Pertenecer al SISBEN 1, 2 y 3 o su equivalencia.
2. Que los resultados de las pruebas SABER PRO (anterior ECAES), estén ubicadas en el decil superior en su respectiva área.

Finalmente, agrega que la Nación hará los aportes necesarios al ICETEX por los recursos que deja de percibir en virtud de estas condonaciones.

Lo establecido en este Artículo se verá posteriormente extendido en la Ley 1547 de 2012.

Al tener unas características tan similares, “Ser Pilo Paga” puede ser, perfectamente, una simple variación de los créditos que contempla esta Ley.

- ***Ley 1547 de 2012 – Decreto 2636 de 2012.***

No sobra recordar que “Ser Pilo Paga” es un crédito condonable que otorga el ICETEX.

En estas normas, se reitera que los beneficiarios de créditos del ICETEX sólo deberán pagar el valor del capital, actualizado de conformidad con el IPC anual, que haya tenido el pregrado cursado.

El resto del contenido de esta ley ya fue explicado cuando se analizó la Ley 1450 de 2011.

A pesar de que existen unas condiciones de condonación, luego de leer el Artículo 3 del Decreto 2636 de 2012, el cual reglamenta esta Ley, se puede ver que, para poder condonar el crédito, es necesario estar a paz y salvo con las cuotas que

le corresponde ir amortizando al beneficiario. Resulta cuestionable que, si la condonación es total, haya necesidad de ir abonando unas cuotas, sin que se especifique qué pasa con las amortizaciones una vez se condone la deuda.

- **Decreto 1075 de 2015.**

Este es un Decreto compilatorio de normas sobre educación. Entre las que recopila, se encuentra la Ley 1002.

- **Ley 1753 de 2015 - Ley Nacional del Plan de Desarrollo: “Todos por un nuevo país”.**

En esta norma establece en su Artículo 61 repite, casi que con la misma redacción del Artículo 150 de la Ley 1450 de 2011, los mismo lineamientos básicos que deben tenerse en cuenta para el otorgamiento de subsidios a la demanda dentro de la educación superior y los beneficios que se establecen para la amortización de la deuda que generen los créditos educativos.

Al igual que los créditos y las becas, Ser Pilo Paga es una manifestación más del subsidio a la demanda en la educación superior.

Adicionalmente, se establece que el Gobierno creará una política que aumente la cobertura de la educación superior a través de créditos del ICETEX entre la población no focalizada.

Sin embargo, parece ser que el siguiente extracto del mencionado Artículo 61, es donde se encuentra el origen concreto de “Ser Pilo Paga”, teniendo en cuenta que este programa no se encuentra consagrado de manera previa y explícita en otro instrumento normativo:

“...El ICETEX podrá ofrecer opciones de crédito sin amortizaciones durante el periodo de estudios, sin exigencia de colaterales, que podrá incluir apoyos de sostenimiento diferenciales por el municipio o distrito de origen del beneficiario, y que cubran la totalidad de costos del programa de estudios...”

La Nación garantizará y destinará al ICETEX los recursos requeridos para compensar los ingresos que deja de percibir por los conceptos anteriores.

Desde 2018 los créditos y becas financiados por el ICETEX estarán destinados únicamente a financiar programas que cuenten con acreditación o en su defecto programas en instituciones de educación acreditadas institucionalmente.” (Ley 1753

de 2015)

- **Bases del Plan de Desarrollo 2014 – 2018: “Todos por un nuevo país”.**

La Ley del Plan de Desarrollo es corta en comparación con las bases que la sustentan, pues es en este documento donde se puede ver con mayor claridad el presupuesto y las políticas que pretende impulsar este Gobierno. En materia Educativa, en general, vale la pena resaltar lo siguiente:

Entre los pilares del plan de desarrollo se encuentran los siguientes: Paz, equidad y educación. En Educación, recalcan su poder transformador de la sociedad. Resaltan a Chile como experiencia cercana⁷². Además de reconocer que parte de la pobreza es también tener bajos índices de acceso a la educación.

A continuación se enunciarán apartados de este documento, a través de los cuales se desarrolla la Educación como motor de transformación social.

FIGURA 6: Alusión a la educación en las bases del Plan de Desarrollo Nacional

Puntos de las Bases del Plan de Desarrollo	Alusión a la educación como motor de la transformación social.
Punto 3.	<i>Colombia equitativa y sin pobreza extrema.</i> El primer objetivo de este punto, <i>(Reducir las brechas territoriales y poblacionales existentes en la provisión de servicios de calidad en salud, educación, servicios públicos, infraestructura y conectividad)</i> . Reconoce a la educación como derecho fundamental. Igualmente, dice que para que haya acceso, debe aumentarse la cobertura de todo el sistema educativo. (Departamento Administrativo de Planeación Nacional, s.f, págs. 18-33)
Punto 4	<i>Colombia la más educada.</i> Mayor nivel educativo de la región para 2034. Se reconoce en el diagnóstico el aumento de la cobertura en educación superior del 37,1% en 2010 al 45,5% a 2013. Se habla de la necesidad de coordinar mejor los tres niveles de educación para garantizar la permanencia en las universidades y de mejorar la calidad de los programas de pregrado. Se habla de transformaciones culturales profundas para el ingreso a la OCDE. (Departamento Administrativo de Planeación Nacional, s.f, págs. 43-57)

⁷² Los costos de acceso a la educación superior en Chile parecen ser bastante altos para quienes buscan acceder a este nivel de estudios. En este sentido, no pareciese ser un buen ejemplo a seguir, si se busca una mayor equidad y ampliar la cobertura. Al respecto, ver *“Derecho a la educación: un debate necesario”* de Carlos López Dawson en: <http://iidh.ed.cr/IIDH/media/2833/revista-61webn.pdf>

	<p>Dentro del punto cuatro, vale la pena analizar los siguientes apartados.</p>
	<p>Objetivo 1</p> <p>Cerrar las brechas en acceso y calidad a la educación, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos. (Departamento Administrativo de Planeación Nacional, s.f, pág. 41)</p>
<p>Estrategia 4, Objetivo 1.</p>	<p><i>Construcción del Sistema de Educación Terciaria con mayor acceso, calidad y pertinencia</i></p> <p><u>Financiación a la Oferta:</u> se aporta los recursos temporales que permitan realizar inversiones de infraestructura y en la formación de los docentes en doctorados y maestrías. Para la educación superior pública deberán buscarse mecanismos para garantizar flujos estables de recursos en el tiempo.</p> <p><u>Financiación a la Demanda:</u> se fomenta el acceso a la educación superior de los estudiantes con condiciones socio-económicas menos favorables y buen desempeño académico, mediante el otorgamiento de créditos becas para cursar sus estudios en instituciones o programas con acreditación de alta calidad (Departamento Administrativo de Planeación Nacional, s.f, pág. 48)</p> <p>Este punto de “<i>Financiación a la demanda</i>” es donde podría empezarse a dilucidar la creación del programa “Ser Pilo paga”. Por otro lado, al mirar la “<i>Financiación a la oferta</i>”, es de notar que no se toman medidas para contrarrestar la financiación inercial que ha mantenido el Gobierno desde 1993; apenas se dice que habrá un aporte de recursos “temporal”. ¿Qué ha pasado, entonces, con “<i>el flujo estable de recursos en el tiempo</i>” para las universidades</p>

		Oficiales?
	Meta 2	Aumentar la tasa de cobertura de alta calidad en educación superior (universidades o Programas acreditados) del 14,2% al 20%. (Departamento Administrativo de Planeación Nacional, s.f, pág. 55)
Punto 5	Literal B.	Movilidad Social. Se reconoce a la educación como el elemento central de la movilidad social (Igualdad de oportunidades) – reducir inequidades. (Departamento Administrativo de Planeación Nacional, s.f, págs. 206-307)
	Literal D.	<p>El literal d) sobre Formación en Capital Humano, trae en su estrategia número 3, el numeral 3.1 hace énfasis en ampliar la cobertura en educación superior y educación media.</p> <p><i>“El gobierno nacional buscará aumentar la cobertura en todos los niveles educativos. En este sentido, la política educativa deberá estar orientada al cierre de brechas en la cobertura urbana y rural, entre regiones y subregiones, poniendo especial énfasis en la educación media y superior”</i> (Departamento Administrativo de Planeación Nacional, s.f, pág. 272)</p> <p>Más adelante, el numeral 3,5 <i>“Articulación de la formación y acceso con calidad en la educación superior y la Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (FTDH)”</i>, se empiezan a dar más luces sobre la forma en que funcionaría “Ser Pilo Paga”:</p> <p><i>“El <u>acceso con calidad a la educación superior se promoverá a partir de una oferta considerable de créditos condonables</u>, tanto para programas técnicos y tecnológicos, como para programas universitarios. Estas permitirán que <u>estudiantes de buen</u></i></p>

		<u>desempeño académico, pero con dificultades económicas para cubrir el costo de las matrículas y del sostenimiento, logren vincularse y permanecer en la educación superior.</u> " (Departamento Administrativo de Planeación Nacional, s.f, pág. 276)
	Metas.	Aumentar la cobertura de educación superior del 45,5% al 57%. Aumentar el número de cupos en Educación superior de 400.000 a 434.000. Aumentar la tasa mínima de cobertura departamental en educación superior del 11,7% al 20%. Aumentar el número de becas a población vulnerable de 23.067 a 125.000. Aumentar el porcentaje de créditos del ICETEX en instituciones de alta calidad del 37,4% al 65%. (Departamento Administrativo de Planeación Nacional, s.f, págs. 316-317)
Punto 7.B	<p>Formación en Capital humano: Se compara el porcentaje de personas calificadas de la OCDE y el de Colombia. Se hace reconocimiento explícito de las 10.000 becas a los bachilleres.</p> <p>"Ser Pilo Paga" no parece estar tan expresamente consagrado como cuando se analiza la sección titulada "Escenario Macroeconómico" en el que se habla, no de créditos condonables, sino de 10.000 becas, expresión publicitaria que ha utilizado el gobierno de manera constante. (Departamento Administrativo de Planeación Nacional, s.f, págs. 713-721)</p>	

4. Recepción del programa – Reportajes y Opiniones Despertadas.

Luego de una exhaustiva investigación en medios de comunicación, es posible decir que la creación de este programa ha suscitado múltiples reacciones, las cuales van desde la aprobación total e incondicional, pasando por críticas constructivas, hasta el rechazo pleno.

Para el análisis se consultaron los siguientes medios informativos: El Tiempo, El Espectador, la Revista Semana, y la Silla Vacía.

A continuación se presentan sintetizadas algunas de las posturas encontradas en argumentos a favor o en contra de "Ser Pilo Paga"

4.1 Posiciones⁷³ y Argumentos A Favor.

Entre quienes son optimistas frente al programa y le otorgan una calificación que va desde “bueno” y “revolucionario”⁷⁴, hay políticos, académicos, editorialistas y columnistas de periódicos, revistas, blogs y otros medios de comunicación.

Estas personas han apoyado “Ser Pilo Paga” desde un principio y han hecho un seguimiento al respecto, expresando, en algunas ocasiones, su apoyo incondicional a este programa y resaltando siempre sus aspectos positivos, como que: i) genera mayor equidad; ii) garantiza la igualdad de oportunidades; iii) desmantela el privilegio en el acceso a la educación superior en favor del mérito; iv) construye tejido social entre las clases sociales; v) brinda la posibilidad a familias de bajos recursos de que sus hijos accedan a la universidad; vi) premia a los mejores para que vayan a las mejores universidades; vii) las universidades han actuado responsablemente para apoyar a los “pilos”; viii) mejora la calidad educativa que reciben los beneficiarios; ix) fortalece los vínculos sociales entre los beneficiarios, sus familias y sus comunidades; x) la ausencia de “matoneo” contra los “pilos”; xi) el buen rendimiento de los pilos; xii) los mayores salarios que recibirán los beneficiarios del programa en caso de que culminen sus estudios; xiii) no tiene antecedentes ni parangones; xiv) compromete a los beneficiarios a que realmente se esfuercen en lograr sus metas y reduce la deserción; xv) las universidades y sus comunidades han sabido recibir y ayudar a los “pilos”; xvi) va a generar beneficios para el individuo y la sociedad; xvii) permite que los “los mejores estudiantes pobres de la educación media asistan a las mejores instituciones de educación superior en Colombia”; xviii) es la transformación de la educación superior entre otros; xix) hace más públicas a las universidades privadas, entre otros éxitos del programa⁷⁵.

En este sentido, se incluyen como anexo a este trabajo algunas intervenciones

⁷³ Entre estas personas se encuentran, con mayor o menor grado de aprobación por el programa: Juan Manuel Santos, Gina Parody, Ángel Pérez, Catherine Rodríguez, los editorialistas del periódico “El Tiempo”, Guillermo Perry, Salomón Kalmanovitz, Cecilia María Vélez, Pablo Navas, Ignacio Mantilla, Paula Moreno, Tatiana Leal, y en menor medida y con serias críticas, Mauricio García Villegas y César Rodríguez.

⁷⁴ Los editoriales del 16 de agosto de 2015 lo califica de exitoso y revolucionario.

⁷⁵ Siguiendo el mismo pensamiento del editorial del 22 de junio de 2015, se encuentra el reportaje del 12 de agosto del mismo año, “*Ser pilo paga’ podría financiar estudios de más de 10.000 estudiantes*”, el cual, además, dice que los incrédulos fueron derrotados. Para mayor información, ver: <http://www.eltiempo.com/estilo-de-vida/educacion/ser-pilo-paga/16221196>

con ocasión a este programa educativo.

4.2 Posiciones y Argumentos en Contra.

En contraposición, esta iniciativa ha sido recibida con escepticismo y críticas que van desde el pleno rechazo y que le otorgan el epíteto de “dulce envenenado”, hasta mencionar cuestiones en las que el programa puede mejorar en equidad y que no deben dejarse en olvido a las Instituciones Oficiales de educación superior. Al igual que con los partidarios, entre quienes son críticos del programa hay políticos, académicos y columnistas de periódicos, revistas, blogs y otros medios de comunicación. Entre los aspectos que rechazan y que piensan que el programa puede mejorar están: i) que las universidades privadas reciben recursos públicos en detrimento de las universidades oficiales; ii) que no es un programa innovador; iii) que impone cargas innecesarias de angustia a los beneficiarios y sus familias; iv) que los costos de educar a alguien en una universidad privada no son los mismos que educarlo en una pública; v) que existe clasismo y discriminación; v) cuestionan la idea del mérito que tiene en cuenta el programa; vi) que si el dinero del programa se utilizara en las universidades públicas, atenderían a un mayor número de personas; viii) la distribución territorial de las universidades a las que pueden acceder los beneficiarios es insuficiente; ix) que el programa no trata a la educación como derecho, sino como bien meritario; x) que es una implantación de la fallida reforma educativa de 2011 mediante decreto; xi) que se está privatizando la educación; xii) que estos créditos tienen antecedentes; xiv) que los desertores no sólo abandonan sus estudios, sino que quedan como deudores del sistema financiero; xv) que hay una población que, a pesar de sus resultados en la prueba Saber 11, no puede acceder a la educación superior porque el programa no los beneficia; xvi) que la mayoría de la población en edad para acceder a la educación superior queda por fuera; xvii) que la educación básica y media dejan vacíos al entrar a la universidad y no son de buena calidad; xviii) la distribución territorial de los beneficiarios de las becas; xix) que sea una política de gobierno y no una política de Estado, xx) la falta de compromiso de las entidades territoriales en el programa, entre otras fallas del programa.

5. Conclusiones sobre la descripción del programa Ser Pilo Paga.

Tal como se evidencia en este capítulo el programa de Gobierno Ser Pilo Paga, busca generar mayores oportunidades y mejorar la prestación del servicio de educación en el país.

El Gobierno Nacional, con la creación del reglamento operativo de Ser Pilo Paga, pretende dejar claras cuáles serán las reglas para el funcionamiento, evidenciando el esfuerzo, tanto administrativo como financiero para la implementación y correcto funcionamiento de programa

A pesar de lo anterior, Ser Pilo Paga no se presenta como una opción novedosa ni revolucionaria. Los antecedentes dentro y fuera de Colombia en la financiación de la educación superior vía créditos condonable, hacen que Ser Pilo Paga *per se no* logre generar transformaciones de fondo (esa afirmación se profundizara en el siguiente capítulo).

Valdría la pena preguntarse si Ser Pilo Paga debe de estar contenido de forma explícita en una ley, pues como se evidencia en este capítulo, el programa, como tal, no se sustenta en una ley, ni es creado en desarrollo de una. Sin embargo, a partir de las normas estudiadas, es posible justificarla, de manera que no se viola el principio de legalidad. Así las cosas, teniendo en cuenta el marco normativo general del derecho a la educación y el específico para Ser Pilo Paga, se debate si esta iniciativa de Gobierno debe convertirse en Política Pública por medio de una ley. Al respecto, se considera que este programa no necesita de una norma de tal magnitud para su existencia y estabilidad, pues esta iniciativa permite ser considerada como una línea más del ICETEX, el cual, dentro de su autonomía administrativa y sus funciones legales y constitucionales, puede establecer que “Ser Pilo Paga” será parte de la oferta de su cartera y, dentro de sus metas a cumplir, estaría la de otorgar 10.000 créditos condonables anualmente a quienes reúnan los requisitos.

Sin embargo, de consolidarse por medio de una ley, se considera que esto reforzaría la estabilidad del programa, comprometiendo a los Gobiernos posteriores a destinar recursos para impulsar este programa, no siéndole legítimo dejarlo a un lado, al mismo tiempo que deja maniatando al ICETEX para que siga otorgando los créditos condonables a nuevos beneficiarios. De esta forma, no deben dejarse

simplemente a un lado las críticas que se formulen al programa y se deben tener en cuenta, seriamente, las recomendaciones y las experiencias que se vayan generando entre la primera y la última promoción de beneficiarios de este Gobierno. El programa aun presenta falencias y convertirlo en ley, al darle la estabilidad que se busca, puede también perpetuar de alguna forma las fallas que tiene. Para resolver algunos de estos problemas, se recomienda que tome más en serio la iniciativa chilena del PACE, como la capacitación desde la educación media y el cupo gratuito, entre otros. Igualmente, se insiste en que Ser Pilo Paga no debe justificar el incumplimiento del Estado frente a las universidades públicas y quienes no son “pilos”.

Finalmente, la opinión pública se ha pronunciado significativamente sobre el programa analizado, despertando tanto opiniones favorables, como desfavorables. De forma general podemos afirmar que aquellos que apoyan el programa, afirman que este logra reducir significativamente las brechas de desigualdad y la inequidad, pues se están dando oportunidades de educación a aquellas personas más vulnerables de la sociedad. Por otro lado, aquellos que critican el programa arguyen que Ser Pilo Paga no es un programa revolucionario, que deja muchos elementos propios de la educación como derecho fundamental fuera de los alcances y los beneficios del programa.

En el siguiente capítulo se va a dedicar a analizar Ser Pilo Paga a la luz de los elementos propios del derecho a la educación superior, evidenciando aquellos elementos que quedan por fuera del alcance de este programa.

CAPÍTULO III

Ser Pilo Paga a la luz del derecho fundamental a la educación

1. Consideraciones preliminares

En este último capítulo, se pretende responder de forma específica a la pregunta de este trabajo, es decir, ¿es la política pública del Gobierno Nacional “Ser Pilo Paga”, concebida en abstracto (tal como se analizó en el capítulo anterior), como un programa que otorga créditos condenables, compatible e idóneo para satisfacer el derecho fundamental a la educación superior, teniendo en cuenta el marco normativo analizado en el Capítulo I de este trabajo?

Para dar respuesta a esta pregunta, se procede a analizar el programa a partir del contenido del núcleo esencial del derecho a la educación determinado por la Corte Constitucional. En este sentido, se recuerda que este tribunal, después de considerar que la educación es un proceso continuo y permanente, determinó que la superior es un derecho fundamental como parte del derecho a la educación en general, por lo que es posible afirmar que aquellos contenidos del derecho a la educación en general que no son negociables en el debate democrático tampoco lo son en la educación superior en particular.

Así las cosas, es a partir de los cuatro elementos que el Comité DESC de la ONU y la Corte Constitucional determinaron frente al núcleo esencial del derecho a la educación que queremos revisar la Política de Gobierno “Ser Pilo Paga”. No lo hacemos con la finalidad de determinar si el programa es constitucional, pues eso revestiría el análisis de otros elementos, sino con el objetivo de revisar si, a través de un programa de gobierno como este, es posible dar satisfacción de forma idónea a lo que la Corte ha determinado como el núcleo esencial del derecho fundamental a la educación en su ciclo de formación superior.

Los cuatro elementos del núcleo esencial que se tendrán en cuenta al revisar la política son: **i)** disponibilidad; **ii)** accesibilidad; **iii)** aceptabilidad, y **iv)** adaptabilidad, analizados en el Capítulo I de este trabajo.

De forma general, podríamos afirmar que Ser Pilo Paga, como programa de subsidio a la demanda que busca aumentar la cobertura, fortalecer las estrategias de

financiación de la educación superior, fomentar la excelencia en los estudiantes y reducir la amplia brecha de inequidad en el país, es un excelente proyecto que, direccionado de forma correcta, genera oportunidades y desarrollo. Sin embargo, con el programa se está, de una forma u otra, regulando el derecho a la educación. En consecuencia, el análisis no puede quedarse solo en las bondades del programa; se deben tener en cuenta los elementos básicos que integran el derecho a la educación como derecho fundamental (el núcleo esencial y sus elementos no negociables dentro del debate democrático) para concluir si es un programa, además de bondadoso, idóneo y si respeta los lineamientos del Ordenamiento Jurídico.

Se reconoce que tanto la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad en la educación superior, como elementos no discutibles del derecho, se deben garantizar de forma progresiva, tal como lo prescriben diferentes instrumentos internacionales y la jurisprudencia. La progresividad hace que las obligaciones del Estado frente a la educación superior no sean de cumplimiento inmediato. El compromiso del Estado es tratar de implementar medidas tendientes a garantizar el acceso gratuito y la universalidad, de forma constante y continua, con políticas idóneas e implementando todas las medidas técnicas, legales, económicas, y jurídicas que estén a su alcance. Esta aclaración es importante, pues será necesaria para leer los análisis que se van a realizar a continuación.

2. Análisis de Ser Pilo Paga a la luz del criterio de disponibilidad

De acuerdo con los criterios de la Corte Constitucional y los diferentes instrumentos internacionales que integran el bloque de constitucionalidad, la disponibilidad debe entenderse como la existencia de instituciones y programas educativos en una cantidad suficiente para atender las necesidades educativas del país.

El programa Ser Pilo Paga, en un principio, genera 10.000 nuevos cupos, que equivalen a los 10.000 créditos condonables promocionados como becas. Esto, a simple vista, es una medida que aumenta la disponibilidad al entregar más cupos educativos; sin embargo, cuando se analiza más a fondo, se encuentra que hay otros elementos del criterio de disponibilidad que no son tenidos en cuenta. ¿Por qué? Porque no hay creación de infraestructura educativa, no hay aumento de la capacidad

docente ni administrativa y no se dispone de instituciones educativas a lo largo del territorio nacional.

Este programa realmente no atiende al criterio de disponibilidad, pues, en lugar de crear más instituciones educativas que presten el servicio o de ampliar y mejorar la infraestructura y la planta docente de las instituciones existentes, de manera que el servicio pueda prestarse a un mayor número de personas, hace que este sea aún más limitado. El programa restringe a 32⁷⁶ (que equivale tan solo al 13% de Instituciones de educación superior (Observatorio de la Universidad Colombiana, 2015)) la cantidad de centros educativos superiores que pueden prestar el servicio a la población beneficiaria, dado que una de las exigencias para poder disfrutar del beneficio que otorga el programa es que la Institución Educativa escogida se encuentre acreditada en alta calidad, o esté en proceso de reacreditación, lo que ha implicado, además, que haya desplazamiento de los estudiantes de su lugar de origen a las grandes ciudades.

Además, a pesar de que el programa entrega créditos educativos en una cantidad considerable, de lo anterior no puede inferirse, necesariamente, que están creando nuevos cupos en las instituciones educativas del país, ya que los beneficiarios podrían estar tomando el lugar de otras personas que, de igual forma, accederían a la universidad. Aun asumiendo que el programa sí crea más cupos, estos no representan un porcentaje significativo si se tiene en cuenta el número de personas que quedan sin acceder a la universidad u otro centro de estudios superiores.

Como lo afirma el profesor Mauricio García Villegas en su columna de opinión en El Espectador, hace muchos años en Colombia no se tiene como proyecto estructural la construcción de un campus universitario de carácter estatal. Además, dado que en el país hay un gran déficit de cobertura educativa, ¿no sería mejor invertir todos estos recursos en la ampliación de la universidad pública? ¿No se verían beneficiados más de 10.000 estudiantes? Todo esto, sin tener en cuenta que la gran mayoría de los recursos de este programa terminan en la universidad privada,

⁷⁶ La versión inicial del programa contaba con 32 universidades acreditadas en alta calidad. Actualmente, hay 39, pero ello no ha mejorado el problema de disponibilidad. Para más información sobre las instituciones acreditadas, ver: <http://menweb.mineducacion.gov.co/cna/Buscador/BuscadorInstituciones.php>

desprotegiendo y abandonado, de forma aún más clara, la educación pública (García, 2015).

En este sentido, el Gobierno Nacional, en repetidas ocasiones, ha afirmado que el costo de un estudiante en una universidad privada es el mismo que en una universidad pública. En un primer momento, el ingeniero Roberto Zarama (uno de los diseñadores del programa Ser Pilo Paga) afirmó para el Espectador:

Según nuestros cálculos, y a pesar de los imaginarios, encontramos que vale casi lo mismo sostener a un estudiante en una universidad pública que en una privada: mantener a un estudiante en la Universidad de los Andes durante un semestre vale \$12 millones y medio, mientras que en la Universidad Nacional cuesta \$11'900.000. (Cuevas, 2015)

De igual forma, la Ministra de Educación Gina Parody, para una entrevista a la W Radio, afirmaba que el costo de un estudiante en la Universidad Nacional es el mismo que el costo de una estudiante en la Universidad de los Andes. (W Radio, 2015).

Sin embargo, de acuerdo con cifras del Banco Mundial y la OCDE (OCDE, 2012, pág 309) se estima que el gasto anual por estudiante en una universidad pública es mucho menor. Para contrarrestar el ejemplo de la Universidad Nacional expuesto por el Gobierno, el costo anual de un estudiante para el Estado es de \$9.127.481 en esta institución, mientras que, en la Universidad de los Andes, siguiendo con el planteamiento de Zarama, termina costando, al año, cerca de 25 millones de pesos.

Para reforzar este argumento, en la sentencia T-715 de 2014, dentro de las consideraciones de la Corte Constitucional⁷⁷, aparece que, desde 2010, el Estado invierte 2,9 millones de pesos por cada estudiante matriculado en una universidad pública⁷⁸, (Sentencia T-715 de 2014), mucho menos de lo que cuesta un estudiante en una universidad privada, de acuerdo con las cifras de Zarama.

Además de lo anterior, mientras en cuatro años, con Ser Pilo Paga se beneficiarán 40.000 estudiantes, con el mismo presupuesto adjudicado a este

⁷⁷ Esta sentencia se ocupa de un caso en el que CORPOICA otorgó un crédito educativo condonable a una persona para que estudiara un posgrado en el exterior y realizara una investigación para, después, vincularse a esta institución. Sin embargo, CORPOICA declaró unilateralmente el incumplimiento del contrato y dio inicio a un proceso ejecutivo sin previo aviso. Por ello, la accionante solicita que se ampare su derecho a la educación, al debido proceso y a la buena fe, entre otras.

⁷⁸ Esta sentencia también evidencia que el Estado ha ido invirtiendo menos en estos estudiantes, pues, para 2002, esta inversión era de 4,9 millones.

programa para los mismos cuatro años (es decir, 3 billones de pesos) se financian todas las universidades públicas del país, que cuentan con una población aproximada de un millón de estudiantes. (Observatorio de la Universidad Colombiana, 2015)

Teniendo en cuenta las tablas de DeJusticia presentadas en las conclusiones del Capítulo I, donde se compara la inversión que hace el Estado en las universidades públicas con los aportes que hace la Nación al ICETEX, y se evidencia la clara tendencia del Estado por fortalecer el subsidio a la demanda, es claro que este, durante todos estos años, no ha cumplido de forma estricta con su obligación en relación con la disponibilidad de la educación y Ser Pilo Paga no es la excepción a este incumplimiento. Sí, es una política que propende por ampliar los cupos y aumentar la cobertura; sin embargo, frente a la disponibilidad para todos, se queda corta. A pesar de que la obligación del Estado es progresiva, y que en un principio no está obligado a garantizar que todas las personas que están en edad de acceder a la educación superior, estudien efectivamente, si tiene que realizar esfuerzos notables para lograr la universalidad en el acceso.

Finalmente, el criterio de disponibilidad atiende mucho más un fortalecimiento de la educación desde la oferta; todo lo contrario a lo que propone Ser Pilo Paga, programa que fortalece la educación claramente desde la demanda. Así las cosas, hay un elemento de desfinanciación de la educación pública desde su oferta, lo que provoca que la ecuación natural esté desbalanceada. Las universidades públicas no cuentan con los recursos suficientes para atender sus necesidades propias y las del país, lo que hace que, poco a poco, colapse el sistema educativo oficial.

3. Análisis de Ser Pilo Paga a la luz del criterio de accesibilidad

Ser Pilo Paga trabaja de manera parcialmente correcta el criterio de accesibilidad, entendido como la posibilidad de acceder a la educación superior sin obstáculos ni problemáticas para ningún ciudadano, pues se logra que por lo menos 10.000 estudiantes, que en otras circunstancias no contarían con las capacidades económicas de hacer parte del sistema de educación superior, ingresen a una universidad de alta calidad.

La accesibilidad, como elemento del núcleo del derecho a la educación, debe entenderse desde tres diferentes perspectivas:

3.1. Accesibilidad entendida como no discriminación

Este criterio nace de la necesidad de introducir el elemento equidad en la prestación del servicio, es decir, lograr la igualdad de oportunidades para acceder al sistema. Además, se reconoce que, en virtud de las desigualdades de origen, debe priorizarse el acceso de la población en estado de vulnerabilidad.

Ser Pilo Paga tiene como beneficiarios exclusivos a aquellos estudiantes que logren demostrar pertenecer a los niveles 1, 2 y 3 del SISBEN; es decir, personas de escasos recursos económicos. Así logran equilibrarse un poco las cargas sociales, contrarrestar las desigualdades de origen, erradicar la concepción de que la educación superior es un privilegio para aquellos que tienen la capacidad de sufragar los gastos de esta y cerrar la amplia brecha de desigualdad del país.

Por otro lado, si tenemos en cuenta que tan solo hay 10.000 créditos condonables para entregar, es necesario atender algún rasero para determinar quiénes pueden recibirlos sin que sea discriminatorio. Para tal propósito, este programa, en principio, acude al criterio del mérito, pues, para ser beneficiario debe contarse con un puntaje igual o superior a 310 en el Icfes. Sin embargo, el reglamento operativo de Ser Pilo Paga establece que en caso de existir varios estudiantes que cumplan con los requisitos, pero que el recurso económico no alcance para beneficiarlos a todos, se priorizará teniendo en cuenta quien tenga un puntaje más bajo en el SISBEN. Por tal motivo, puede afirmarse que la iniciativa no solo atiende a criterio del mérito, sino que también atiende a un criterio de equidad que busca nivelar las desigualdades sociales y económicas.

En este sentido, el programa de Gobierno cumple, en un principio, con las directrices de la Corte Constitucional y del marco normativo internacional, las cuales obligan a que, solo a través del mérito, sea legítimo realizar algún tipo de discriminación en el ingreso al sistema de educación superior. Sin embargo, se ha cuestionado que sean los exámenes del Estado los que midan el mérito, ya que, en un país como Colombia, hay grandes desigualdades sociales en la calidad de la educación básica y media. Así las cosas, un potencial pilo, a pesar de su talento, dedicación e inteligencia, vería frustrado su intento de verse beneficiado con Ser Pilo

Paga al no haber recibido una preparación pertinente para el ICFES (Observatorio de la Universidad Colombiana, 2015).

Finalmente, partiendo del Artículo 13 de la Constitución Política de Colombia, que se refiere a la igualdad, es importante tener en cuenta que, como lo señalan David Bardey y Tatiana Rodríguez Leal en La Silla Vacía, no se está dando un trato igualitario ni equitativo a los beneficiarios de Ser Pilo Paga frente al resto de la población estudiantil, pues, en el hipotético caso que uno de estos beneficiarios deserte o suspenda el crédito, se van a generar en su contra una cantidad de obligaciones pecuniarias que, evidentemente, no podría cumplir, agravan su situación de vulnerabilidad y, posiblemente, terminaría pagando por un título que no va a obtener (Bardey, 2015) (Leal, 2015).

3.2. Accesibilidad material y física

Por accesibilidad material o física debe entenderse la posibilidad de acceder fácilmente al servicio educativo dentro de un espacio geográfico determinado. Este tipo de accesibilidad debe leerse en conjunto con el criterio de disponibilidad. Sin embargo, se diferencian porque el segundo tiene que ver con el número de instituciones y la capacidad de estas para atender a la población, y el primero, con la posibilidad de ir físicamente a la universidad.

Ser Pilo Paga, a la luz de este criterio, presenta grandes problemáticas. La primera y más relevante es que, con la exigencia de que solo se podrá disfrutar del crédito educativo en aquellas instituciones certificadas en alta calidad (o en proceso de certificación o renovación del certificado), se puede obligar al estudiante a desplazarse fuera de su lugar de residencia, ya que, como se afirma en párrafos anteriores, tan solo el 13% de las instituciones de educación superior cuentan con esta calificación.

Más complicado aún es la ubicación de estas instituciones ⁷⁹, pues departamentos completos, como Magdalena, Chocó, Meta, Norte de Santander, Vichada, Guajira, Cesar, Putumayo y Quindío, entre otros, no cuentan con

⁷⁹ Para consultar las instituciones acreditadas en el país, véase: <http://menweb.mineduacion.gov.co/cna/Buscador/BuscadorInstituciones.php>

instituciones acreditadas. Así las cosas, los estudiantes nacidos en estas regiones necesariamente tendrán que desplazarse a otros departamentos para poder gozar de los beneficios del programa. En contraste con lo anterior, de acuerdo con la entrevista realizada a Alberto Uribe, las universidades acreditadas en el país están concentradas en el Eje Cafetero, Bogotá, Barranquilla, Cartagena, Medellín y Bucaramanga (Uribe, 2015).

Según datos de la Revista Semana, estos son los estudiantes beneficiados por departamento:

FIGURA 6: Beneficiados de Ser Pilo Paga por departamento

Beneficiados de Ser Pilo Paga por departamento					
Antioquia	1.375	Chocó	18	Norte de Santander	318
Arauca	83	Córdoba	369	Putumayo	59
Atlántico	648	Cundinamarca	785	Quindío	56
Bolívar	413	Guainía	71	Risaralda	180
Boyacá	365	Guaviare	14	San Andrés y Providencia	22
Caldas	122	Huila	224	Santander	737
Caquetá	54	La Guajira	71	Sucre	202
Casanare	143	Magdalena	117	Tolima	335
Cauca	115	Meta	240	Valle del Cauca	734
Cesar	147	Nariño	399	Vaupés	4
Vichada	5	Bogotá D.C	1820	Amazonas	3

Fuente: Revista Semana, 2015.

Y según cifras de la misma fuente, estos son los departamentos en los cuales los beneficiados estudian.

FIGURA 7: Departamento de estudio de los beneficiados de Ser Pilo Paga

¿En qué lugar van a estudiar los Beneficiados de Ser Pilo Paga?	
Departamento	Número total de beneficiados
Bogotá	3.761

Antioquia	1.885
Atlántico	1.094
Valle del Cauca	982
Santander	838
Bolívar	427
Cundinamarca	421
Risaralda	232
Boyacá	186
Caldas	181
Cauca	71
Arauca	2
Total General	10.080

Fuente: Revista Semana, 2015.

Estos datos, leídos en conjunto, permiten concluir que el 51,4% de estudiantes beneficiados tuvo que desplazarse de su lugar de origen (Revista Semana, 2015), pues, dada la ausencia de universidades acreditadas en sus departamentos, su única opción fue ir a dónde si las había.

Estas cifras evidencian el problema de desplazamiento que genera Ser Pilo Paga. Además, de acuerdo con el Plan de Desarrollo Nacional, uno de los ejes transversales para el desarrollo del país se dará desde las regiones:

“Se plantea un esquema de gobernabilidad en todo el territorio nacional que no “lleve el Estado a los territorios”, sino que construya el Estado y su legitimidad “desde y para los territorios” (Departamento Nacional de Planeación, 2015, pág. 8).

En consecuencia, si la educación es uno de los pilares del Gobierno Nacional, y se considera, además, fortalecer los entes territoriales para que estos logren el desarrollo de manera autónoma, ¿cómo es posible concentrar las oportunidades de educación en las grandes ciudades del país y tener como bandera de Gobierno un programa que incentiva, no a llevar esas oportunidades a las regiones, sino a continuar obligando a quienes viven lejos de las grandes ciudades a desplazarse para acceder a las oportunidades de educación superior?

Finalmente, el programa tiene problemas en la distribución de los créditos dentro del territorio nacional, dado que, según lo expone Daniel Mera Villamizar en *El Espectador*, mientras Bogotá y Antioquia tienen cerca de 30 beneficiados de Ser Pilo Paga por cada 100.000 bachilleres, Chocó tiene 5 (Villamizar, 2015), de manera que el programa es indiferente a la inequidad regional.

3.3. Accesibilidad económica

Por accesibilidad económica se debe entender la posibilidad de que la educación esté al alcance de todos teniendo en cuenta las condiciones económicas de cada uno, para lo cual será necesario desaparecer cualquier tipo de barrera económica que pueda presentarse para acceder a la educación superior. Es por esto que deberá avanzarse de forma progresiva hacia la gratuidad educativa.

Para contemplar esta posibilidad, es necesario referirse al debate doctrinal sobre si: **i)** la educación es un bien susceptible de transarse en el mercado bajo la lógica de la propiedad privada, lo que permite la posibilidad de considerarla, tarde o temprano, como un bien meritario, o **ii)** un derecho, que implica que la educación es una facultad jurídica imputable a un sujeto determinado que le permite a este exigir una prestación de hacer frente a un sujeto pasivo, como sería, en este caso, el Estado. Es importante remitirse a este debate porque pone sobre la mesa las dos posibles visiones que puede adoptar el Estado en relación con el concepto de qué es la educación, pues, de esta forma, se puede predecir la razón de sus actuaciones y las posturas que permiten controvertirlo.

Para este análisis, se toma como referencia a los profesores Rodolfo Arango y Francisco Cortés.

Tal como lo expresa Francisco Cortés en su Artículo *El derecho a la educación como derecho social fundamental en sus tres dimensiones: educación primaria, secundaria y superior*⁸⁰, este debate se dio durante el fallido intento de reforma a la Ley 30 de 1992, pues, para el Gobierno, la educación superior no es un derecho fundamental. Al respecto, menciona que el Artículo 1 del proyecto radicado en el

⁸⁰ Publicado en la Revista de *Estudios Socio-Jurídicos*, Vol. 14, No. 2, Bogotá, Universidad del Rosario, 2012, pp.185-205.

Congreso, y posteriormente retirado, decía: *“La educación es un derecho, un bien público basado en el mérito y la vocación, y un servicio público inherente a la finalidad social del Estado”* (Cortés, 2014, pág. 95). Esto permite inferir que la visión del actual Gobierno es la de considerar la educación como un bien meritorio y, por ende, le otorga a este un valor patrimonial.

Al analizar la educación desde la perspectiva de Robert Nozick y la corriente libertaria, podríamos decir que el Gobierno sustenta su posición en este paradigma político bajo el concepto de un Estado minimalista en la garantía de los derechos sociales. Por esto, la privatización de estos, como es el caso de la salud o la educación, reemplaza, total o parcialmente, el servicio público a cargo del Estado con seguros privados voluntarios, créditos o becas-crédito, lo que, en últimas, se justifica porque los particulares deben contribuir a la financiación del sistema (Cortés, 2014, págs. 98-99). Además, a raíz de los altos costos y la pesada actividad burocrática que implica la prestación del servicio público de educación superior, el Gobierno Nacional ha considerado pertinente reducir su papel en la provisión directa del servicio y, en su lugar, cambiar la institucionalidad del derecho a la educación para que sean los particulares quienes lo presten. Esto modifica el papel del Estado como proveedor directo y lo convierte en un mero financiador, como sucede a través de los créditos condonables del programa Ser Pilo Paga.

En consecuencia, la enseñanza pública se convierte en un derecho patrimonial, desigual, particular y disponible de crédito, y abandona la idea de universalidad, indisponibilidad e igualdad de los derechos fundamentales en aras de fomentar el crecimiento del capital humano para que los sujetos puedan incorporarse en los nuevos mercados laborales de la economía global, en lugar de lograr el pleno desarrollo de la personalidad humana (Cortés, 2014, págs. 112-115).

Es por esto que la posición más acorde respecto a la educación superior como derecho, en un Estado constitucional y social de derecho, debe ser la de entender este como un derecho fundamental basándose en el paradigma del liberalismo social, propio del Artículo 1 de la Constitución Política de 1991. Esta postura considera que

los derechos económicos y sociales sí son fundamentales, a pesar de ser costosos⁸¹ (Cortés, 2014, págs. 100-102).

El problema que surge, entonces, es el alto costo de los derechos sociales y de la mediación burocrática que requieren. Sin embargo, el autor considera que esto es un mal mucho menor que la ausencia o la violación de estos derechos. Además, agrega que los derechos civiles y políticos también son costosos⁸² y sustenta su posición en el libro *The Cost of Rights* de Stephen Holmes y Cass R. Sunstein:

“Los derechos cuestan dinero. Es imposible protegerlos o exigirlos sin fondos y apoyos públicos... Tanto el derecho al bienestar como la propiedad privada tienen costos públicos. El derecho de contratar supone no menos costos que la atención médica, el derecho a la libertad de expresión o a una vivienda decente. Todos los derechos reciben algo del tesoro público” (Holmes, 2011, p.33).

Más aún, agrega Cortés, aquellos países que han invertido en el aseguramiento de mínimos vitales para todos, como la educación, han florecido democrática y económicamente, disminuyendo las desigualdades y la pobreza⁸³. Considera, además, que la educación es una consecuencia lógica del derecho a la vida y un mínimo necesario del desarrollo económico y, por ende, invertir en derechos de esta naturaleza, aunque costoso, constituye la inversión productiva más importante para un país (Cortés, 2014, págs. 103 – 104).

Por último, considera que concebir el derecho fundamental a la educación como un bien público es incompatible con la teoría de los derechos fundamentales y con la Constitución, pues definir un derecho como un bien, sea público o meritorio, descarta de forma absoluta la gratuidad y la universalidad y se convierte en algo realmente problemático para una sociedad tan desigual y con tan altos niveles de pobreza como la colombiana. Al respecto, agrega que es una forma de ir privatizando el derecho social a la educación superior bajo el argumento de que los particulares deben colaborar en la financiación del sistema, sin que el ejecutivo asuma una responsabilidad directa en la provisión de este derecho fundamental, lo que termina

⁸¹ Cortés dice que el fundamento filosófico de esta proposición se basa en la idea del “ámbito de acción del individuo”.

⁸² *“El mito de que los derechos liberales no cuestan ha sido develado ya, incluso por reconocidos economistas. Es así como Amartya Sen ha mostrado con lujo de detalles que la reducción de del concepto de derechos a la mera titularidad del derecho encubre la dimensión de su ejercicio, y que los derechos liberales, al igual que los derechos sociales, también cuestan” (Arango, 2004, p.181).*

⁸³ A esto también se refiere Rodolfo Arango en su Artículo *Derechos y fines políticos* exponiendo el ejemplo de Francia, Alemania y Japón.

por encarecer los costos y bajar la calidad. Concluye diciendo que esto responde a la lógica de considerar la esfera privada del mercado por encima de la esfera pública del Estado, por lo que termina cambiando la institucionalidad existente en temas colectivos, se reducen los gastos sociales y se privatizan aspectos del ámbito estatal como la educación (Cortés, 2014, págs. 112-115).

El otro autor que sustenta que el derecho a la educación superior no debe considerarse bien de mercado es Rodolfo Arango. En su Artículo *Derechos y fines políticos*, expresa que la falta de claridad entre derechos y fines políticos es riesgosa para el constitucionalismo de la Constitución de 1991 y hace tambalear la defensa de los derechos fundamentales como verdaderos límites al poder dispositivo del Estado, pues devalúa el status constitucional de los derechos y los iguala a directrices políticas que se subordinan a las reglas del mercado (Arango, Derecho y Fines Políticos, 2012, pág. 15 y 16).

Arango afirma que, actualmente, se viven tiempos de incertidumbre económica que propician condiciones sociales, políticas y ambientales que propenden por la supremacía de los argumentos del actual Gobierno Nacional sobre la teoría y la práctica de los derechos. Así, la preocupación macroeconómica, justificada en la amenaza de crisis fiscal, hace palidecer el garantismo constitucional ante la privatización de los servicios públicos, concepción incompatible con el Estado Social de Derecho (Arango, Derecho y Fines Políticos, 2012, pág. 21).

Finalmente, este autor plantea la pregunta, ¿la educación superior es un derecho o un bien? Para dar respuesta, expone dos posturas:

1. **Derechos y bienes públicos son lo mismo:** Derechos y bienes son reconocidos institucionalmente y se asignan a personas o grupos de personas en calidad de titulares, de acuerdo con la voluntad del constituyente o el legislador. Rodolfo Arango reconoce que la ventaja de esta teoría es su realismo. Bajo este paradigma, la educación superior sería un derecho de desarrollo progresivo y un bien escaso porque hay falta de recursos económicos para su garantía, lo que impide que el acceso a estos derechos no sea generalizado, sino limitado a ciertas exigencias, como sería el caso del mérito académico. Esta teoría obedece a una concepción funcional de la distribución y asignación de bienes por medio del mercado y del Estado a

través de subsidios, créditos y becas en una sociedad con poderosas restricciones fiscales. De esta forma, los estudiantes con excelencia académica acceden a la financiación completa de sus estudios superiores, mientras que el resto solo recibirían créditos blandos para gozar de este bien escaso. (Arango, Derecho y Fines Políticos, 2012, págs. 26-30). Es justamente bajo esta concepción que el Gobierno Nacional sustenta Ser Pilo Paga.

2. **Los derechos no son bienes sino relaciones:** Los derechos presuponen una finalidad política basada en argumentos de principio, no en argumentos políticos o de conveniencia. Por definición, su acceso es universal e incondicionado en la medida que suponga igual consideración y respeto de todos los potenciales titulares, pues limitar el acceso al disfrute del derecho al mérito individual priva a personas en situación de desventaja por razones personales, sociales o económicas del goce efectivo del derecho. Así las cosas, no son las leyes de libre competencia y rendimiento personal del mercado, sino la garantía del Estado mediante la provisión directa y general del servicio público de educación la que reconoce e institucionaliza adecuadamente el derecho. (Arango, Derecho y Fines Políticos, 2012, págs. 26-30).

Para Arango, la segunda postura se sustenta en mejores argumentos, no sólo porque diferencia entre derechos y objetivos políticos, sino porque mantener la diferencia entre argumentos de principio y argumentos políticos permite un trato igualitario a todas las personas sin que se permitan diferenciaciones en virtud de los fines políticos buscados. Por ello, la educación superior es un fin político individualizado que debe distribuirse universalmente sin que las circunstancias adversas a la persona puedan restringirle el acceso igualitario al goce del derecho a la educación. En contraposición a esto, considerar que la educación superior es un bien meritorio implica privilegiar el goce de bienes calificados de escasos sobre el mérito en un contexto donde la competencia no es perfecta ni igualitaria. Al mismo tiempo, tampoco es admisible constitucionalmente poner la educación superior al servicio de la productividad y de la competitividad⁸⁴.

⁸⁴ Rodolfo Arango dice: *“Tal receta ya se ha aplicado en otros países, entre ellos, algunas regiones de la India. Allí la meta educativa es una combinación de complejidad tecnológica, docilidad individual y pensamiento grupal,*

Esclarecido el debate sobre si la educación es un derecho o un bien y tomando la postura que la afirma como derecho, se procede al análisis puntal de Ser Pilo Paga frente a la accesibilidad económica.

Lo primero que debe advertirse es que Ser Pilo Paga, en un principio, elimina las barreras económicas de los costos directos y de algunos indirectos. Sin embargo, la gratuidad es condicionada, ya que, para que los créditos, en efecto, se condonen, es necesario cumplir con unos requisitos académicos. De igual forma, de perder el beneficio por desertar y pasar a ser deudor del sistema, tal como se expuso en el Capítulo II de este trabajo, las consecuencias para el estudiante son graves, pues queda en una condición más vulnerable de la que se encontraba en un principio porque paga por un título que no va a obtener.

Un ejemplo que ilustra este escenario es el caso hipotético planteado por el profesor Rodolfo Arango en su columna *Educación superior: derecho o bien* para El Espectador. En este texto, se expone el caso de dos hermanos en condiciones económicas precarias. El primero de ellos, que no es beneficiario del programa, ingresa a la Universidad Nacional luego de haber aprobado el examen de admisión, y el otro, que es beneficiario de Ser Pilo Paga, entra a estudiar a una universidad privada. A pesar de que ambos hermanos reciben apoyo estatal para su educación, su situación es bien diferente. El apoyo del primer hermano es completamente gratuito, mientras que el del segundo puede llegar a serlo si cumple ciertas condiciones (graduarse sin ningún inconveniente). El riesgo de quedar endeudado del primer hermano es inexistente, pues podrá retirarse de la universidad por cualquier motivo, retornar sin ningún inconveniente y reorientar su rumbo vocacional. Por el contrario, el segundo hermano, en caso de retirarse o tener alguna dificultad dentro del proceso educativo, corre el riesgo de quedar endeudado y pagar una carrera de la que no va a sacar ningún provecho. En consecuencia, se pone en peligro su retorno al sistema educativo al mismo tiempo que sus oportunidades para lograr el pleno desarrollo de su personalidad se ven limitadas (Arango, El Espectador, 2015).

lo cual tiene efectos negativos en el pensamiento crítico y para la supervivencia de la democracia (Nussbaum, M. 2010: 42-43)”

Siguiendo con el análisis, el concepto de gratuidad en la educación es un concepto amplio que trasciende la esfera del pago de la matrícula. Para el efectivo disfrute del derecho, el Comité DESC ha establecido que deben tenerse en cuenta tanto los costos directos como los indirectos. Por costos indirectos, debe entenderse: transporte, alimentación, alojamiento (en caso de ser necesario), textos académicos, fotocopias, útiles escolares, vestimenta, exámenes de admisión, desplazamiento a la ciudad donde está el centro educativo, gastos de manutención... (Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación., 2014)

En el caso de este programa, a pesar de la existencia de un subsidio de sostenimiento por semestre, este puede terminar siendo insuficiente para cubrir los costos indirectos de un estudiante que, por ejemplo, tenga que trasladarse de su lugar de origen a una gran ciudad a estudiar. Si, además, tenemos en cuenta que las instituciones educativas acreditadas se encuentran concentradas en las grandes ciudades del país, este podría ser el caso de muchos de los beneficiarios por Ser Pilo Paga⁸⁵. En últimas, el impacto de los costos indirectos lo terminará manejando, en gran parte, la institución que elija cada estudiante, ya que será a través de los programas de bienestar universitario que se aligerará la carga económica del estudiante.

4. Análisis de Ser Pilo Paga a la luz del criterio de aceptabilidad

Este elemento se refiere a la calidad en la educación, esto es, que los servicios educativos deben tener la capacidad de cumplir de manera eficaz con el objetivo de la educación, que es el pleno desarrollo de la personalidad humana y la capacitación de cada individuo para participar en la sociedad y tomar las decisiones que le conciernen.

A simple vista, se puede afirmar que los estudiantes beneficiados con Ser Pilo Paga reciben una educación de alta calidad, pues uno de los requisitos para tener el crédito es ser admitido en una institución acreditada en alta calidad. Esto, en los casos en que el programa resulte exitoso, logrará que los estudiantes se desarrollen tanto económica como socialmente.

⁸⁵ También debe tenerse en cuenta que este subsidio puede disminuir, pero no aumentar, dependiendo de si el piloto decide volver a su lugar de origen para continuar con su proceso de educación superior, lo que no deja de tener consecuencias adversas.

Sin embargo, la acreditación en alta calidad para las instituciones de educación superior no es obligatoria, pues esta es una actuación voluntaria y temporal, de acuerdo con el Artículo 53 de la Ley 30 de 1992. La acreditación en alta calidad es un proceso costoso que tarda en promedio entre cuatro y seis años y para el cual las instituciones educativas no cuentan con el apoyo suficiente del Estado. Así las cosas, si lo que se pretende es que en todos los departamentos del país tengamos instituciones acreditadas en alta calidad, se requiere más acompañamiento económico, técnico y administrativo por parte del Estado (Uribe, 2015). De lo anterior, se desprende que, dados los costos temporales y económicos que implica un proceso de acreditación en alta calidad, sería equivocado afirmar que una institución educativa que no cuente con tal característica es, necesariamente, de baja calidad. Así mismo, no se puede afirmar categóricamente que son universidades de “garaje”, toda vez que, para poder prestar el servicio de educación, se requiere el registro calificado.

También puede cuestionarse si la calidad de la educación que reciben los beneficiarios de Ser Pilo Paga es pertinente para los contextos socioculturales propios de los estudiantes de cada región, especialmente, la educación de aquellos que tuvieron que desplazarse a una ciudad diferente. Sin embargo, este apunte se desarrollará más a profundidad en el siguiente apartado.

5. Análisis de Ser Pilo Paga a la luz del criterio de la adaptabilidad

La adaptabilidad como parte del núcleo esencial del derecho a la educación debe entenderse bajo la siguiente premisa: es la educación la que debe adecuarse a las necesidades del educando y la sociedad, y no al contrario. Así las cosas, este criterio se refiere a la necesidad de brindar todas las herramientas (tecnológicas, pedagógicas, culturales, sociales y políticas) necesarias para entregar una educación ajustada a las necesidades de los estudiantes.

La problemática que presenta Ser Pilo Paga frente a este criterio se encuentra ligada a las grandes desigualdades estructurales con las que llegan los estudiantes a la universidad. Además, es de especial interés resaltar la importancia que acarrea este criterio, pues tiene una incidencia directa en la deserción de los estudiantes, ya que aquel educando que no logre adaptarse de forma exitosa a las exigencias del ambiente al que ingresa, tiene un alto riesgo de que abandone sus estudios o deba reorientar su elección profesional. Sin embargo, asumir este factor de riesgo no es

exclusiva responsabilidad del estudiante. Todo lo contrario. Lo que en el criterio se propone es que tanto el gobierno como la institución y el sistema educativo, en general, sean parte de este proceso de adaptabilidad⁸⁶.

No es un secreto que la educación básica y secundaria públicas presentan falencias en su calidad y en la capacitación de su planta docente, en contraste con la educación privada, lo cual genera y evidencia una amplia brecha de desigualdad entre un bachiller de un colegio público y el de uno de un colegio privado⁸⁷. En consecuencia, la preparación académica y las herramientas con las que llegan los estudiantes a la universidad son diferentes. Todos se enfrentan a los mismos retos, pero en condiciones de desigualdad.

Más problemático aún es que la mala preparación académica no puede imputársele a los pilos, pues esta es producto del sistema educativo del cual hacen parte. En consecuencia, la preparación y la adaptación de estos al ingresar a las instituciones de educación superior es responsabilidad de otros sujetos, como el Gobierno y las mismas universidades. Por esta razón, no es equitativo que los beneficiarios asuman los riesgos de deserción originados por la mala preparación académica en su educación básica y media y por su ambiente familiar.

Para ilustrar el argumento anterior, en la columna de opinión “*Ser rico paga*” de Luis Carlos Reyes y Gloria Bernal en el diario Portafolio, se presentan cifras respecto a los puntajes obtenidos en la pruebas ICFES, discriminando los resultados por estrato socioeconómico. Las cifras arrojan lo siguiente: tan solo el 6% de los estudiantes de estratos 1 y 2 superan el percentil 90 (como se evidencia en la gráfica a continuación), a diferencia de los estudiantes de estratos 5 y 6, de los cuales el 51% logran este nivel. En consecuencia, teniendo en cuenta que hay muchos más estudiantes de estratos bajos en el país, si con los exámenes del ICFES se becara a aquellos estudiantes que obtengan más de 310 puntos, solo un 42% de los becados provendrían de los estratos 1 y 2, en un país donde el 77% de los estudiantes hacen parte de estos estratos. Se estaría creando una situación de evidente desigualdad. (Reyes y Bernal, 2015).

⁸⁶ Sobre este punto, Tatiana Rodríguez Leal, bloguera de La Silla Vacía, comenta que el éxito de universidades como Oxford o Harvard se encuentra precisamente en que tienen programas de bienestar universitario fuertes, lo que disminuye considerablemente el riesgo de deserción.

⁸⁷ Sobre este tema, se recomienda leer “Apartheid educativo” de Mauricio García Villegas.

FIGURA 8: Proporción de estudiantes con 310 puntos o más en el Icfes



En este sentido, retomando a Daniel Mera Villamizar, un estudiante de este 77% podría expresar lo siguiente al no poder beneficiarse del programa Ser Pilo Paga:

Presidente, ministra, yo puedo poner todo mi empeño y, tal vez, no gane la beca porque compito con pilos que han recibido mejor educación que yo en otras regiones. Hay una parte del mérito exigido que no depende de mí, sino del lugar donde vivo, aquí. Falta algo en la igualdad de oportunidades que ustedes pregonan. (Villamizar, 2015).

En este punto, no sobra recordar que los elementos aquí estudiados se encuentran interrelacionados y, en virtud de que la educación es un proceso continuo y permanente, la aceptabilidad adecuada de la enseñanza que reciben estos beneficiarios no debe verse reflejada únicamente en los niveles de educación superior, sino también en el fortalecimiento de los ciclos de básica y media, ya que unas malas bases académicas generan problemas de adaptabilidad en este nivel de estudios.

Para contrarrestar las consecuencia adversas de las desigualdades con las que llegan los estudiantes a los primeros semestres de universidad, se ha propuesto crear un semestre cero en el que se ofrezca orientación vocacional, nivelación en competencias básicas y se otorguen cursos de inglés, pues, por más que se esfuercen los docentes universitarios en tratar de nivelar a sus estudiantes, es muy difícil remediar en un semestre un proceso educativo con fallas desde la infancia y la adolescencia. (El Tiempo, 2015).

Por otro lado, es importante analizar las condiciones sociales y familiares de las que provienen los beneficiarios de Ser Pilo Paga y las problemáticas a las que, a causa de esto, deben enfrentarse. Para lograr la adaptación al sistema educativo, es muy importante que la familia apoye al estudiante universitario. Hipotéticamente hablando, para el grupo familiar puede ser más importante y representar un mayor beneficio a corto plazo tener a los jóvenes trabajando en lugar de estudiando o, dadas las necesidades económicas de una familia, los subsidios de sostenimiento que recibe el beneficiario pueden terminar atendiendo necesidades para las cuales no fueron concebidos. Cabe advertir que puede llegar a ser igualmente riesgoso para estos estudiantes que el ICETEX demore los desembolsos que le corresponde hacer, pues, aun si el retardo es temporal, termina agravando la situación de adaptabilidad del pilo a su nuevo ambiente, lo que puede llevar a que este termine endeudándose para suplir los gastos que teóricamente debería suplir el subsidio de sostenimiento.

Además, tal como lo informan El Espectador y otros medios de prensa nacional, durante la implementación del programa, algunos estudiantes beneficiados han sido víctimas de matoneo y discriminación, lo que dificulta su integración exitosa a la comunidad académica. No obstante, es de mencionar que a la mayoría de los estudiantes los han acogido sus compañeros de forma amistosa⁸⁸.

Finalmente, las consecuencias adversas a las que se puede enfrentar un pilo al verse en la situación de perder materias, querer cambiar de carrera o de universidad pueden ser complejas. A pesar de que el programa permite el cambio de pregrado y de universidad en una ocasión⁸⁹, los costos adicionales en semestres extra en los que

⁸⁸ 1. *Varios becados de ser pilo paga han desertado o se cambiaron de carrera:* <http://www.elespectador.com/noticias/educacion/varios-becados-de-ser-pilo-paga-han-desertado-o-se-camb-video-575322>

2. *Becas a estudiantes ponen a prueba reconciliación en universidades:* <http://www.reconciliacioncolombia.com/historias/detalle/668/becas-a-estudiantes-ponen-a-prueba-reconciliacion-en-universidades>

3. *Los que rechazan a los becados son una minoría:* <http://www.reconciliacioncolombia.com/historias/detalle/670/-los-que-rechazan-a-becados-son-una-minoria>

⁸⁹ También debe tenerse en cuenta la restricción que existe frente a la diferencia de costos entre la primera y la segunda carrera. Para más información, véase el Capítulo II.

incurra el estudiante, sin importar qué los haya generado, corren por cuenta de él y obligan, en muchos casos, a que un beneficiario no pueda reorientar su vocación profesional y a que sea él quien tenga que adaptarse a la educación, y no la educación a él.

CONCLUSIONES FINALES

Conclusiones finales: ¿Es Ser Pilo Paga un programa idóneo para la satisfacción del derecho fundamental a la educación superior?

A la luz de las normas constitucionales e internacionales, las leyes y las consideraciones de la jurisprudencia, Ser Pilo Paga, como programa que pretende aumentar la cobertura educativa y así mejorar las condiciones sociales y el desarrollo del país, es pertinente; los créditos condonables *per se* no son inconstitucionales y, a simple vista, podríamos afirmar que se está avanzando en la gratuidad del servicio educativo dentro del territorio. Sin embargo, como gran política de gobierno, como la

revolución educativa y gran salto hacia el progreso, y como bandera del plan de desarrollo, se queda corto en muchos de los aspectos expuestos, lo que nos lleva a preguntar, ¿es Ser Pilo Paga una medida realmente progresiva, entendido progresividad como la activación de todo el aparato estatal en la totalidad de sus capacidades para lograr la gratuidad en el servicio de educación superior? La respuesta ya no es tan bondadosa como en un primer momento.

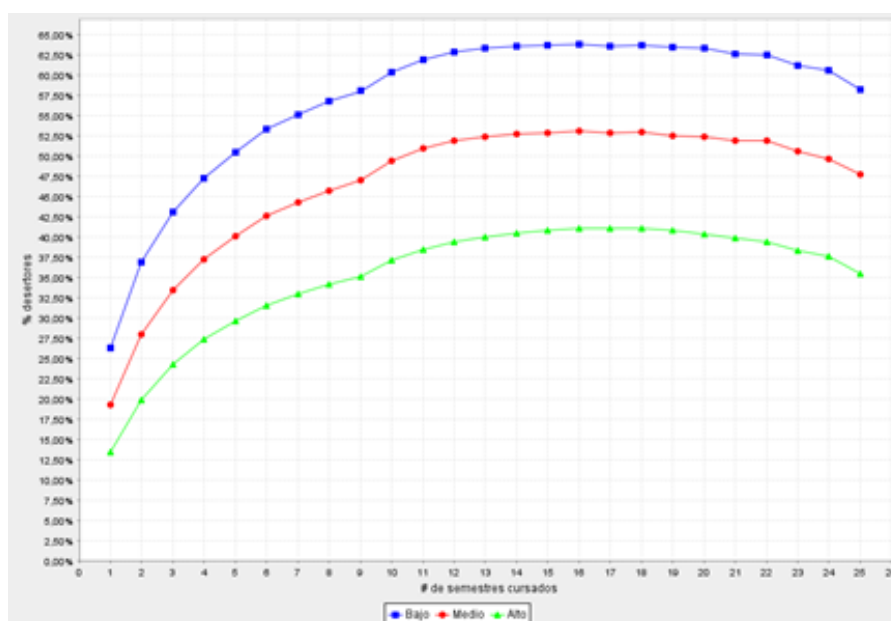
Las condiciones operativas del programa y todos los requisitos con los que deben cumplir los beneficiarios pueden hacer que el sueño de un joven vulnerable por su condición económica de estudiar en una universidad y salir adelante con nuevas oportunidades termine siendo una pesadilla. Hipotéticamente, el beneficiario de Ser Pilo Paga corre el riesgo de terminar en condiciones más gravosas que con las que empezó, hipotecar su futuro con una deuda impagable para él y sin el título profesional que vea como tiquete hacia las oportunidades. En este sentido, las consecuencias adversas de este programa podrían llevar a situaciones en las que, además del derecho a la educación, se comprometerían otros derechos fundamentales, como el mínimo vital, el trabajo y la familia en aras de hacer más eficiente el sistema educativo y buscar la sostenibilidad financiera del sistema mismo.

Por otro lado, considerar que el programa ha sido un éxito, como lo afirman algunos editoriales de El Tiempo apenas un semestre después, es prematuro. Las cifras ya muestran casos significativos de deserción, bajo rendimiento académico y suspensión del crédito. Además, la deserción estudiantil ha sido un fenómeno que ha ido en aumento en los últimos años⁹⁰. De acuerdo con Catherine Rodríguez⁹¹, defensora del programa, y otros autores, la probabilidad de deserción aún es alta en estos semestres y, aunque tal posibilidad no desaparece, sí se estabiliza luego del quinto semestre. Al respecto, se adjunta la siguiente tabla, que analiza la correlación entre el puntaje de la prueba Saber 11 y la deserción en la universidad.

⁹⁰ Véase *Blog a los críticos de Ser pilo paga*: <http://lasillavacia.com/elblogueo/blog/blog-los-criticos-de-ser-pilo-paga-49451>

⁹¹ *Ibíd.*

FIGURA 9: Deserción estudiantil en la Universidad.



Fuente: Catherine Rodríguez, *Blog a los críticos de Ser Pilo Paga*

Igualmente, cabe cuestionar ¿Qué pasa con aquellos estudiantes que no son pilos?, ¿acaso ellos no deberían tener también educación de alta calidad en igualdad de condiciones al resto de sus pares? En Colombia, se gradúan alrededor de 650.000 bachilleres anualmente según la ex ministra de educación Cecilia María Vélez (Velez, 2015), mientras que Ser Pilo Paga tan solo beneficia a 10.000. ¿Acaso un programa de gobierno que sea bandera del plan de desarrollo y trate un tema transversal para el progreso del país como la educación no debería ser más ambicioso? Es cierto que el criterio del mérito es una de las características que median en el acceso a la educación superior, pero, conociendo la situación normativa y las altas condiciones de desigualdad social y económica del país, la verdadera igualdad de oportunidades se encuentra en este nivel de estudios, sin desconocer que la educación es un proceso permanente y continuo.

Así mismo, aunque el gobierno parece ceñirse fuertemente a la cuestión del mérito, olvida la definición de apto para los estudios superiores que da la Ley 30 de 1992 y lo establecido en la Declaración Mundial sobre la educación superior en el siglo XXI, cuando se habla que, en general, cualquier persona que haya terminado su ciclo de educación secundaria y media debería estar en posibilidad de acceder al nivel de estudios superiores y, en caso de deserción, el Estado y la sociedad deben

implementar las medidas pertinentes y necesarias para reingresar a estas personas al proceso educativo.

Por otra parte, es necesario hablar de las universidades públicas, pues estas representan de la manera más clara el compromiso del Estado en la prestación del servicio público de educación y su compromiso con la equidad y la gratuidad. En cuanto a la desfinanciación de estas instituciones, es pertinente decir que este programa no debería convertirse en un mecanismo para ocultar esta realidad. Como lo dicen Nicolás Torres y Ana Margarita González (Torres y Gonzales, 2015), el costo de Ser Pilo Paga equivale a financiar, durante 4 años, al 0,4% de la población que cursa estudios superiores con el presupuesto equivalente a con el que se financian todas las universidades públicas del país, las cuales cuentan con una población aproximada de un millón de estudiantes. Como insisten muchos autores, entre ellos Rodolfo Arango, la verdadera gratuidad se encuentra en estas instituciones y, en palabras de Jorge Cárdenas, ex candidato a la rectoría de la Universidad Nacional, “el ser pilo paga” ha sido parte del quehacer de las universidades públicas desde sus comienzos. Estas instituciones reciben constantemente estudiantes con altos méritos académicos y les ofrecen una educación de alta calidad procurando su movilidad social” (Cardenas J. , 2015)

También debe recordarse que estas instituciones han aumentado la cobertura en los últimos 20 años sin que el dinero que reciben haya hecho lo propio, al tiempo que la infraestructura se envejece y se deteriora, que las necesidades educativas cambian, que estas instituciones prestan un servicio no solo a sus estudiantes sino a toda la comunidad, que son generadoras de equidad porque buscan ir a las regiones, que sus programas de bienestar buscan atender las necesidades culturales de quienes allí estudian, que los costos de un estudiante en estas universidades es considerablemente menor, que las universidades públicas construyen ciudadanía y no forman únicamente el capital humano para desempeñarse en el mercado laboral, que la educación es un servicio público y que, de leer conjuntamente la Constitución y los tratados internacionales sobre la materia, son estas instituciones las que realmente garantizan gratuidad y a las que se les puede exigir esto, sin que se generen consecuencias más adversas por desertar, perder materias o cambiar de carrera que las existentes al momento de ingresar, por lo que el Estado no debería actuar de manera tan negligente.

Por esta razón, a la par que el Gobierno fortalece Ser Pilo Paga, los créditos educativos y otras formas de subsidio a la demanda, no debería dejar de lado la financiación de la oferta y su fortalecimiento, de manera que los recursos que reciban no solo les permita darle sostenimiento a su infraestructura y recibir a más estudiantes, sino mejorar la calidad educativa y mejorar los programas de bienestar universitario, finalmente se debe tener en cuenta que, de las cuatro mejores universidades del país, tres son públicas⁹².

Así mismo, al observar las condiciones de vulnerabilidad y desigualdad social y económica que existen en Colombia, el Estado tiene la obligación de proporcionar un sistema adecuado de becas con la finalidad de garantizar la equidad en el acceso a la educación superior, de manera que se vean favorecidos los grupos más vulnerables, tal y como indican las normas estudiadas en este trabajo. No se puede desconocer que Ser Pilo Paga cumple el propósito de favorecer a los grupos más vulnerables, sin embargo, ¿será posible afirmar que este programa es un sistema de becas adecuado? En primer lugar, el programa como tal no se compone de becas reales, pues el beneficio consiste en el otorgamiento de un crédito que puede llegar a ser condonable, lo que genera riesgos para los beneficiarios, ya que, en el caso hipotético de presentarse algún inconveniente en el transcurso de su carrera, podrían llegar a endeudarse y su condición económica empeoraría.

Aun si se tratara de verdaderas becas, el sistema no está adecuado a las necesidades regionales del país, ya que hay entes territoriales enteros donde las oportunidades de educación superior son nulas y obligan a los estudiantes a desplazarse de su lugar de origen.

Finalmente, valdría la pena preguntarse, ¿qué tan adecuado es un sistema de financiación de la educación (que podría llegar a equipararse con un sistema adecuado de becas) en el que los mismos estudiantes y sus familias deben asumir los costos indirectos de forma prevalente?

⁹² Estas universidades son: 1) La Universidad Nacional; 2) La Universidad del Valle; 3) La Universidad de Antioquia; 4) La Universidad de Los Andes. Esta afirmación se sustenta en las declaraciones del ex miembro del Consejo Nacional de Acreditación, Pedro Prieto y al ver el número de años por los cuales estas instituciones fueron acreditadas. Para más información, ver las siguientes páginas: <http://www.univalle.edu.co/universidad-y-region/item/101-programa-ser-pilo-es-un-desastre> y <http://menweb.mineducacion.gov.co/cna/Buscador/BuscadorInstituciones.php>

Una de las preguntas que queda por comentar es, ¿cuáles son los retos del Gobierno Nacional frente a la educación superior?

En primer lugar, entender la educación como lo que es: un verdadero derecho, y adoptar una teoría jurídica y política acorde al Estado Social de Derecho consagrado en la Constitución Política de Colombia (Cortés, 2014). En este sentido, se deberá propender por el fortalecimiento de la educación pública —sin detrimento de la oferta privada y de la libertad de cátedra y de empresa— tanto desde la oferta como desde la demanda sin romper el equilibrio entre estas variables teniendo en cuenta las altas desigualdades del país, sus deberes como Estado garante de derechos y sus compromisos jurídicos internacionales con la educación superior como derecho y como motor de la transformación.

Además, el Estado debe asumir la posición de que la educación es un proceso permanente y continuo que comienza en los primeros años de vida, por lo que la calidad debe ser alta en todo el ciclo educativo para evitar consecuencias adversas e irreversibles cuando se esté en los años de educación universitaria. El estado debe esforzarse más en lograr la gratuidad educativa en el nivel superior, de manera que dé cumplimiento al principio de progresividad. Esta gratuidad debe entenderse en un sentido amplio, es decir, no solo deben cubrirse los costos directos, sino también los indirectos porque solo de esta forma se dará garantía plena y verdadera del derecho. La gratuidad educativa no implica ir en detrimento de la oferta privada de este servicio, pues, como lo demuestra el sistema educativo sueco, también es posible pensar en la colaboración de los particulares para lograr este fin.

Tampoco puede dejarse a un lado otros tipos de educación terciaria, especialmente cuando se está en un contexto global que requiere de economías altamente competitivas. El Gobierno deberá ampliar el espectro y darle mayor relevancia a la educación técnica y tecnológica, que hacen parte de la educación superior y pueden terminar siendo un factor de desarrollo importante, sobre todo, en un país donde las necesidades económicas exigen la presencia de personas formadas en estas herramientas.

Es también importante considerar las circunstancias laborales del país, pues, si bien la educación es un motor para el desarrollo, según la Corte Constitucional, es un derecho conexo a otros, como el trabajo y la elección de oficio y profesión. Por

ende, el reto que enfrenta el Estado es propiciar las condiciones para que los graduandos puedan adquirir un empleo y lograr así la transformación que se busca con la educación.

Finalmente, luego de haber expuesto a lo largo de este trabajo las falencias y fortalezas de la iniciativa, puede concluirse diciendo que Ser Pilo Paga no es el programa de Gobierno fresco y revolucionario que pretende ser y como lo muestra un sector de la opinión pública. No es una revolución educativa, en primer término, porque no es una programa novedoso, como lo indica la sentencia T-1330 de 2000, que evidencia que ya existían programas de créditos condonables para la educación superior destinados a personas talentosas que provienen de estratos económicos bajos.

Además, no es un programa que sacude de forma contundente el sistema educativo en su totalidad, no lo transforma ni lo convierte en algo sustancialmente diferente. Hay muchos elementos que quedan por fuera. Para empezar, solo beneficia a una porción mínima de la población en edad de acceder a la educación superior. Por otra parte, las universidades públicas no se ven fortalecidas ni económica ni administrativamente, hay grandes territorios del país a dónde el programa no llega ni alcanza a beneficiar, no hay una apuesta categórica por la formación docente ni el desarrollo de la investigación científica para lograr una mejor calidad y competitividad en la educación y, finalmente, se corre el riesgo de que una población en estado de vulnerabilidad termine en condiciones aún peores. La pregunta es entonces: Ser Pilo, ¿paga o cuesta?

A partir de las consideraciones anteriores, se plantean las siguientes dudas en relación con el futuro de la educación superior y su situación actual:

Sobre Ser Pilo Paga: En aras de mejorar esta iniciativa, cabe preguntarse ¿Todas las personas aprenden al mismo ritmo y se demoran el mismo tiempo en terminar una carrera? Si no es así, ¿debe el Estado replantear los términos de la deuda que adquieren los estudiantes que desertan, al igual que aquellos que tienen inconvenientes en sus estudios? ¿Qué puede hacerse para dar mayor flexibilidad para el cambio de carrera y de universidad? ¿Deben las universidades asumir parte de la responsabilidad del fracaso que implica la deserción de un beneficiario de este programa? ¿Deben las universidades, en conjunto con el Estado, implementar

políticas de acompañamiento y nivelación académica? ¿De qué tipo? ¿Pueden las universidades, por medio de consultorios jurídicos, asesorar a los beneficiarios que tengan problemas con el crédito? Frente a la cuestión familiar ¿Qué debe hacer el Estado para conservar la unidad familiar? ¿Qué debe hacer para que los subsidios de sostenimiento no terminen siendo utilizados para cuestiones que no son propias del estudiante? ¿Debe aumentarse el monto de los subsidios de sostenimiento? ¿Deben las universidades, o el Estado o ambos, diseñar estrategias para el alojamiento de los estudiantes y evitar que estos tengan que asumir la carga de un arrendamiento para el cual el subsidio resulta insuficiente? ¿Resulta viable la creación de un semestre cero para este propósito? En un contexto de posconflicto ¿Ser Pilo Paga debe brindar oportunidades a los guerrilleros desmovilizados y a sus hijos? ¿Vale la pena consagrar este programa dentro de una ley de la república? ¿Por qué?

Sobre la educación en general y la superior en particular: ¿Qué programas, estrategias e iniciativas pueden diseñarse para complementar Ser Pilo Paga, de manera que se fortalezca todo el sistema de educación? ¿Cómo pueden contribuir los particulares para fortalecer el sistema de educación en Colombia? ¿Puede la educación brindarse con ánimo de lucro? ¿Qué mecanismos jurídicos pueden utilizarse para llevar a que el Estado ejecute políticas tendientes a cumplir el mandato de progresividad que corresponde al derecho a la educación? Teniendo en cuenta el antecedente del PACE en Chile y las falencias que los rectores de las universidades plantean ¿Pueden las universidades, en conjunto con el Estado, comenzar una capacitación y nivelación de los estudiantes de educación media, al tiempo que se lleva a cabo un curso de preparación vocacional para que puedan llegar preparados adecuadamente a la universidad y de allí, continuar el proceso de nivelación, de acuerdo con la carrera elegida? Teniendo en cuenta la realidad de las regiones ¿A qué está obligado el Estado colombiano en materia de disponibilidad y aceptabilidad en el derecho, qué puede exigírsele? Partiendo de que el Estado colombiano tiene una concepción minimalista de la gratuidad educativa ¿qué medidas debe tomar para que la gratuidad educativa sea efectiva y no se generen costos indirectos que hagan prácticamente nugatorio el derecho a la educación?

REFERENCIAS

- Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación. (2014). *Consulta sobre la gratuidad de la Educación Básica. Aportes a partir de estudios de caso en Colombia, Guatemala, Honduras y Paraguay*. Recuperado el 2 de Octubre de 2015 de: http://www.campanaderechoeducacion.org/privatizacion/wp-apyus/wp-content/uploads/2014/12/BAIXA-CLADE_ConultaGratuidad.pdf
- Comité DESC ONU . (16 de Diciembre de 1966) *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Recuperado el 20 de Agosto de 2015, de: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- Gongora, M. E. (2003). *El Derecho a la Educacion en la Constitucion, la Jurisprudencia y los Instrumentos Internacionales*. Recuperado el 2015 de Agosto de 22, de: <http://www.Corteidh.or.cr/tablas/24868.pdf>
- Lopez, D. E. (2006). *El derecho de los Juece* Ed. Legis. Bogotá
- Ministerio de Educación Nacional. (17 de Octubre de 2011). *Ministerio de Educación Nacional*. Recuperado el 14 de Septiembre de 2015, de Ministerio de Educación Nacional: <http://www.mineduacion.gov.co/>
- OEA. (11 de Septiembre de 2001). *Carta Democrática Interamericana*. Recuperado el 20 de Agosto de 2015, de: http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm
- OEA. (1948). *Carta de la Organización de los Estados Americanos 1948*. Recuperado el 1 de Octubre de 2015, de: https://www.oas.org/dil/esp/afrodescendientes_Manual_Formacion_Lideres_anexos.pdf
- OEA. (22 de Noviembre de 1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San Jose*. Recuperado el 1 de Octubre de 2015, de: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm
- OEA. (s.f). *"Protocolo adicional a la convencion Americana sobre Derechos Humanos en materia de de Derecho económicos, sociales y culturales" Protocolo de San Salvador*.

Recuperado el 20 de Agosto de 2015, de:
<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>

ONU, Comité DESC. (1990). *Observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales- Observación general N° 3 La índole de las obligaciones de los Estados partes (párrafo 1 del Artículo 2 del Pacto)*. Recuperado el Agosto de 2015, de: http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html

ONU, Comité DESC. (1999). *Observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales- Observación general N° 13 El derecho a la educación*. Recuperado el 22 de Agosto 2015 de [2015dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html](http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html)

ONU. (s.f). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Recuperado el 22 de Agosto de 2015, de: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

Real Academia de la Lengua Española. (s.f.). *Real Academia de la Lengua Española*. Obtenido de <http://lema.rae.es/drae/?val=credito>.

UNESCO. (12 de Julio de 1998). *Declaración Mundial Sobre La educación superior en el Siglo XXI*. Recuperado el 20 de Agosto de 2015, de: *Visión y Acción* : http://www.UNESCO.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm

UNESCO. (9 de Octubre de 1998). *Conferencia Mundial sobre la educación superior, Marco de acción prioritaria para el cambio y el desarrollo de la educación superior*. Recuperado el 1 de Octubre de 2015, de: http://www.UNESCO.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm

ONU. (25 de Junio de 1993). *Conferencia Mundial de Derechos Humanos*. Recuperado el 1 de Octubre de 2015, de: <http://www.un.org/es/development/devagenda/humanrights.shtml>

Corte Constitucional (1998). Sentencia C-521 de 1998. M.P Antonio Barrera Carbonell

Corte Constitucional (2001). Sentencia T- 075 de 2001. M.P José Gregorio Hernández Galindo

Corte Constitucional (2006). Sentencia T- 917 de 2006. M.P Manuel José Cepeda Espinosa

Corte Constitucional (1997). Sentencia T- 543de 1997. M.P Hernando Herrera Vergara

Corte Constitucional (1998). Sentencia SU-225 de 1998. M.P Eduardo Cifuentes Muñoz

Corte Constitucional (1992). Sentencia T-406 de 1998. M.P Rodrigo Escobar Gil

Corte Constitucional (2010). Sentencia C-376 de 1998. M.P Álvaro Tafur Vásquez

Corte Constitucional (2002). Sentencia C-177 de 1998. M.P Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional (2007). Sentencia T-321 de 1998. M.P Rodrigo Escobar Gil

Corte Constitucional (1997). Sentencia T-441 de 1998 M.P Antonio Barrera Carbonell

Corte Constitucional (2013). Sentencia T-743 de 2013 M.P Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional (2012). Sentencia T-428 de 2012 M.P María Victoria Calle.

Corte Constitucional (2010) Sentencia C-376 de 2010 M.P Luis Ernesto Vargas Silva

Corte Constitucional (2009). Sentencia T-533 de 2009 M.P Humberto Antonio Sierra Porto

Corte Constitucional (2006). Sentencia T-787 de 2006 M.P Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional (2012). Sentencia T-068 de 2012 M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

Corte Constitucional (2010). Sentencia T-845 de 2010 M.P Luis Ernesto Vargas Silva

Corte Constitucional (2007). Sentencia T-321 de 2007 M.P Rodrigo Escobar Gil

Corte Constitucional (2005). Sentencia T-933 de 2005 M.P Rodrigo Escobar Gil

Corte Constitucional (2005). Sentencia T-689 de 2005 M.P Rodrigo Escobar Gil

Corte Constitucional (2000). Sentencia T-1330 de 2000 M.P Antonio Barrera Carbonell

Congreso de la República (Diciembre 28 de 1992).*Ley 30 de 1992 “Por el cual se organiza el servicio público de la educación superior”*. Colombia.

Congreso de la República. Ley 115 de 1994 *“Por la cual se expide la Ley General de Educación”*. Colombia. Febrero 8 de 1994.

Congreso de la República. (Diciembre 30 de 2005).*Ley 1002 de 2005 “Por la cual se transforma el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el*

Exterior, Mariano Ospina Pérez, ICETEX, en una entidad financiera de naturaleza especial y se dictan otras disposiciones. Colombia.

Congreso de la República (Julio 5 de 2012). *Ley 1547 de 2012* "Por la cual se otorgan beneficios a estudiantes de pregrado, con la calidad de estudiantes a partir de la vigencia de esta ley, de estratos socioeconómicos 1,2 o 3 y se dictan otras disposiciones". Colombia.

Congreso de la República (Junio 16 de 2011). *Ley 1450 de 2011* "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014". Colombia.

Congreso de la República (Junio 9 de 2015). *Ley 1753 de 2015* "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país". Colombia.

Presidencia de la Republica (Diciembre 17 de 2012.). *Decreto 2636 de 2012* "Por el cual se reglamenta el Artículo 150 de la Ley 1450 de junio de 2011 y el Artículo 2° de la Ley 1547 de 2012, en relación con el incentivo a la permanencia y calidad de la educación superior por medio de la condonación de la deuda de los créditos otorgados a través del ICETEX". Colombia.

Presidencia de la Republica (Mayo 26 de 2015.) *Decreto 1075 de 2014* "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación". Colombia.

Ministerio de Educación Nacional. (s.f.). *Colombia Aprende*. Recuperado el 15 de Septiembre de 2015, de: <http://www.colombiaaprende.edu.co/html/micrositios/1752/w3-article-348448.html>

Junta Administrativa "Ser Pilo Paga". (2015). *Reglamento Operativo "Créditos Condonables para la educación superior Ser Pilo Paga"*. Colombia.

Revista Semana. (17 de Enero de 2015). *La revolución de las becas del Gobierno*. en Revista Semana. Recuperado el 24 de Septiembre de 2015, : <http://www.semana.com/nacion/multimedia/la-revolucion-de-las-becas-del-gobierno/415129-3>

Centro Virtual de Noticias de la Educación. (11 de Agosto de 2015). *Comunicado de Prensa: 'Ser Pilo Paga' sí pagó, concluyó la Ministra de Educación Gina Parody durante el Foro 'Transformando Vidas'* en Centro Virtual de Noticias de la Educación. Recuperado el 24 de Septiembre de 2015, de: <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-352738.html>

El Tiempo. (20 de Abril de 2015). *Este año otros 10.000 'pilosos' serán becados en el país* en Periódico El Tiempo. Recuperado el 24 de Septiembre de 2015, de: <http://www.eltiempo.com/colombia/medellin/este-ano-otros-10000-pilosos-seran-becados-en-el-pais/15602381>

Perry, G. (15 de Marzo de 2015). *Ser 'pila' paga* en Periodico El Tiempo. Recuperado el 24 de Septiembre de 2015, de: <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/ser-pila-paga-guillermo-perry-columnistas-el-tiempo-/15399523>

El Tiempo. (19 de Junio de 2015). *Periódico El Tiempo Las redes de apoyo, una motivación más en la U* en Periódico El Tiempo. Recuperado el 24 de Septiembre de 2015, de: <http://www.eltiempo.com/multimedia/especiales/becas-del-gobierno-las-redes-de-apoyo-una-motivacion-mas-en-la-u/15973537>

El Tiempo. (22 de Junio de 2015). *Ser 'pilo' está pagando* en Periódico El Tiempo. Recuperado el 24 de Septiembre de 2015, de Editorial: Ser 'pilo' está pagando: <http://www.eltiempo.com/opinion/editorial/editorial-ser-pilo-esta-pagando/15990615>

El Tiempo. (16 de Agosto de 2015). *El balance de los 'pilos'* en Periódico el Tiempo. Recuperado el 24 de Septiembre de 2015, de Editorial: El balance de los 'pilos' : <http://www.eltiempo.com/opinion/editorial/el-balance-de-los-pilos-editorial-el-tiempo/16244675>

Cardenas, J. (16 de Febrero de 2014). *Yo definiendo Ser Pilo Paga* en Las 2 Orillas. Recuperado el 24 de Septiembre de 2015, de: <http://www.las2orillas.co/yo-definiendo-el-programa-ser-pilo-paga/>

Ministerio de Educación Gobierno de Chile. (s.f.). *¿Qué es el PACE?* en Ministerio de Educación Gobierno de Chile. Recuperado el 24 de Septiembre de 2015, de ¿Qué es el PACE?: http://www.pace.mineduc.cl/index2.php?id_portal=90&id_seccion=5010&id_contenido=29040

Departamento Administrativo de Planeación Nacional. (s.f). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Colombia.

El Espectador. (26 de Enero de 2015). *¿Ser Pilo Paga también en la universidad pública?* En El Espectador. Recuperado el 24 de Septiembre de 2015, de:

<http://www.elespectador.com/noticias/educacion/ser-pilo-paga-tambien-universidad-publica-Artículo-540144>

Cuevas, A. M. (20 de Enero de 2015). *Primeras sorpresas de las becas 'ser pilo paga'* en El Espectador. Recuperado el 20 de Septiembre de 2015, de: <http://www.elespectador.com/noticias/educacion/primeras-sorpresas-de-becas-ser-pilo-paga-Artículo-539076>

Avellana, E. (24 de Enero de 2015). *Ser Pilo Paga, un gran experimento* en El Espectador. Recuperado el 3 de Octubre de 2015, de: <http://www.elespectador.com/noticias/educacion/ser-pilo-paga-un-gran-experimento-Artículo-539804>

Revista Semana. (17 de Enero de 2015). *La revolución de las becas del gobierno* en Revista Semana. Recuperado el 2 de Octubre de 2015, de: <http://www.semana.com/nacion/multimedia/la-revolucion-de-las-becas-del-gobierno/415129-3>

Revista Semana. (29 de Agosto de 2015). *“Jóvenes de ser pilo paga sobresalen en sus universidades”* en Revista Semana. Recuperado el 2 de Octubre de 2015, de: <http://www.semana.com/nacion/Artículo/educacion-exito-retos-de-ser-pilo-paga/440396-3>

Ministerio de Educacion Nacional, ICETEX . (16 de Enero de 2015). Contrato Interadministrativo número 007 de 2015 entre el Ministerio de Educacion Nacional y el ICETEX.

Colombia (2010) *Constitución Política*. Ed. Legis, Bogotá

Garcia, M. (6 de Febrero de 2015). *Entre el todo y la nada* en El Espectador. Recuperado el 29 de Septiembre de 2015, de: <http://www.elespectador.com/opinion/entre-el-todo-y-nada-columna-542606>

Cuevas, A. M. (20 de Enero de 2015). *Primeras sorpresas de las becas 'ser pilo paga'* en El Espectador. Recuperado el 29 de Septiembre de 2015, de: <http://www.elespectador.com/noticias/educacion/primeras-sorpresas-de-becas-ser-pilo-paga-Artículo-539076>

W Radio. (3 de Febrero de 2015). *El Gobierno no está politizando el programa de becas: Mineducación* en Entrevistas W. Recuperado el 29 de Septiembre de 2015, de: http://www.wradio.com.co/escucha/archivo_de_audio/el-gobierno-no-esta-politizando-el-programa-de-becas-mineducacion/20150203/oir/2615797.aspx

Observatorio de la Universidad Colombiana. (Julio de 2015). *100 hechos que ponen en duda la efectividad de las políticas de calidad y de fomento de la educación superior por parte del Estado*. Recuperado el 29 de Septiembre de 2015 de: http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=5870%3A2015-07-08-11-13-36&catid=16%3Anoticias&Itemid=198

Bardey, D. (8 de Febrero de 2015). *¡Sin becas de verdad...no hay paraíso!* En La Silla Vacía. Recuperado el 29 de Septiembre de 2015, de: <http://lasillavacia.com/elblogueo/blog/ser-pilo-paga-sin-becas-de-verdadno-hay-paraíso>

Leal, T. (12 de Febrero de 2015). *¡Ojalá que los pilos no sean los que paguen!* en La Silla Vacía. Recuperado el 29 de Septiembre de 2015, de: <http://lasillavacia.com/elblogueo/blog/ojala-que-los-pilos-no-sean-los-que-paguen>

Uribe, A. (15 de Agosto de 2015). *Entrevista con Alberto Uribe*. (P. Uribe Wolff, & M. Arrubla Jaramillo, Entrevistadores). Medellín.

Revista Semana. (11 de Agosto de 2015). *'Ser Pilo Paga' tendrá una segunda versión* en Revista Semana. Recuperado el 29 de Septiembre de 2015, de: <http://www.semana.com/educacion/Articulo/asi-es-la-segunda-edicion-de-ser-pilo-paga/438196-3>

Villamizar, D. M. (21 de Agosto de 2015). *Ser pilo paga y equidad (1)* en *El Espectador*. Recuperado el 29 de Septiembre de 2015, de: <http://www.elespectador.com/opinion/ser-pilo-paga-y-equidad-1>

Arango, R. (2012). *Derechos y Fines Políticos*. Revisa Jurídicas , Vol. 9, Pag.14-31.

Cortés, F. (2014). El derecho a la educación como derecho social fundamental en sus tres dimensiones: educación primaria, secundaria y superior. En F. Cortés, *La Ruta Social la Razon* (pág. 170). Medellín, Colombia: Ediciones Mi Libro.

- Arango, R. (8 de Febrero de 2015). *educación superior: derecho o bien en El Espectador*. Recuperado el 30 de Septiembre de 2015, de: <http://www.utp.edu.co/rectoria/documentos/el-elogia-de-la-dificultad.pdf>
- Velez, C. M. (25 de Enero de 2015). *'El reto es que no deserte ningún muchacho'* en El Espectador. Recuperado el 22 de Septiembre de : <http://www.elespectador.com/noticias/educacion/el-reto-no-deserte-ningun-muchacho-Artículo-539962>. (P. Correa, Entrevistador)
- Reyes, L. C., & Bernal, G. (29 de Abril de 2015). *Ser rico paga* en Portafolio. Recuperado el 30 de Septiembre de 2015, de: <http://www.portafolio.co/opinion/ser-pilo-paga-analisis>
- Torres, N., & Gonzales, A. M. (30 de Enero de 2015). *Blog a los defensores de "Ser Pilo Paga"* en La Silla Vacía. Recuperado el 14 de Septiembre de 2015, de: <http://lasillavacia.com/elblogueo/blog/blog-los-defensores-de-ser-pilo-paga-49489>
- Cardenas, J. (22 de Marzo de 2015). *Ser pilo paga: ¿y las públicas qué?* En El Espectador. Recuperado el 6 de Octubre de 2015, de: <http://www.elespectador.com/noticias/educacion/ser-pilo-paga-y-publicas-Artículo-550899>
- OCDE. (2012). *Evaluación de Políticas Nacionales de Educación. La educación superior en Colombia 2012*. Colombia: OCDE y Banco Mundial.
- Holmes, S., & Sunstein, C. (2000). *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*. New York: Norton & Company.
- Moreno, P. (15 de Febrero de 2015). *¿Capacidades u oportunidades?* en El Tiempo. Recuperado el 7 de Octubre de 2015, de: <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/capacidades-u-oportunidades-paula-moreno-columnistas-el-tiempo/15249762>
- El Tiempo. (16 de Enero de 2014). *Programa 'Quiero estudiar' ha apoyado a más de mil estudiantes* en El Tiempo. Recuperado el 7 de Octubre de 2015, de: <http://www.eltiempo.com/bogota/programa-quiero-estudiar-u-de-los-andes/14985695>

El Tiempo. (s.f). *Historias de un sueño posible, parte 1* en El Tiempo. Recuperado el 7 de Agosto de 2015, de: <http://www.eltiempo.com/multimedia/especiales/jovenes-becados-por-el-gobierno/15973415/1>

El Tiempo. (16 de Junio de 2015). *El Inicio de un sueño para los pilos del país* en El Tiempo. Recuperado el 7 de Agosto de 2015, de: <http://www.eltiempo.com/multimedia/especiales/becas-gobierno-el-inicio-del-sueno-para-los-pilos-del-pais/15976336>

El Tiempo. (19 de Junio de 2015). *Los rectores hablan de los retos de 'Ser pilo paga'* en El Tiempo. Recuperado el 7 de Agosto de 2015, de: <http://www.eltiempo.com/multimedia/especiales/becas-del-gobierno-los-rectores-hablan-de-los-retos-de-ser-pilo-paga/15974377>

Sanabria, F (22 de Marzo de 2015). *Imprescindiblemente académico* En El Espectador. Recuperado el 7 de Octubre de 2015 de: <http://www.elespectador.com/noticias/educacion/imprescindiblemente-academicos-Artículo-550900>

Kalmanovitz, S. (25 de Enero de 2015). *Ser Pilo* En El Espectador. Recuperado el 7 de Octubre de 2015 de: <http://www.elespectador.com/opinion/ser-pilo-columna-539943>

Kalmanovitz, S. (8 de Febrero de 2015). *Más Sobre La educación superior* En El Espectador. Recuperado el 7 de Octubre de 2015 de: <http://www.elespectador.com/opinion/mas-sobre-educacion-superior-columna-542832>.

Montenegro, A. (4 de Abril de 2015) *Dos Preguntas* en El Espectador. Recuperado el 7 de Octubre de 2015 de: <http://www.elespectador.com/opinion/dos-preguntas>.

García, M. (23 de Enero de 2015) *Las becas de los Pilos* en El Espectador. Recuperado el 7 de Octubre de 2015 de: <http://www.elespectador.com/opinion/becas-de-los-pilos-columna-539721>

Arango, R. (25 de Enero de 2015). *Préstamos Educativos: dulce envenenado* en El Espectador. Recuperado el 7 de Octubre de 2015 de: <http://www.elespectador.com/opinion/prestamos-educativos-dulce-envenenado-columna-539950>

Vargas, Y. (2 de Febrero de 2015) *Créditos Condonables: Más allá de la meritocracia* en El Espectador. Recuperado el 7 de Octubre de 2015 de: <http://blogs.elespectador.com/yoligrilla/2015/02/02/educacion-3cobertura-2calidad-meritocracia/>

Semana (3 de Febrero de 2015) “*Ser Pilo Paga no es una revolución, pero sí un primer paso*”: Behrentz en Revista Semana. Recuperado el 7 Octubre de 2015 de: <http://www.semana.com/nacion/multimedia/semana-en-vivo-ser-pilo-paga-avance-en-la-equidad-demagogia/416719-3>

Semana (17 de Enero de 2015) *Las cifras de una revolución* en Revista Semana. Recuperado el 7 Octubre de 2015 de: <http://www.semana.com/nacion/Artículo/las-cifras-de-una-revolucion/415092-3>

Semana (4 de Febrero de 2015) *No tengo nada en contra de los becarios, pero...* en Revista Semana. Recuperado el 7 Octubre de 2015 de: <http://www.semana.com/nacion/Artículo/becas-del-estado-ser-pilo-paga-informe-reconciliacion-colombia/416876-3>

Briceño, E. (27 de Febrero de 2015). *360° sobre Ser Pilo Paga en La Silla Vacía*. Recuperado el 7 de Octubre de 2015 de <http://lasillavacia.com/historia/360deg-sobre-ser-pilo-paga-49666>

Rodríguez, c. (26 de Enero de 2015). *360° sobre Ser Pilo Paga en La Silla Vacía*. Recuperado el 7 de Octubre de 2015 de <http://lasillavacia.com/elblogueo/blog/blog-los-criticos-de-ser-pilo-paga-49451>

Briceño, E. (8 de Febrero de 2015). *Becas, meritocracia y equidad* en La Silla Vacía. Recuperado el 7 de Octubre de 2015 de <http://lasillavacia.com/elblogueo/blog/becas-meritocracia-y-equidad>

Alviar, M. (3 de Junio de 2015) *Ser pilo paga, con calidad y acceso a la universidad* en El Colombiano. Recuperado el 7 de Octubre de 2015 de: <http://www.elcolombiano.com/negocios/ser-pilo-paga-con-calidad-y-acceso-a-la-universidad-1-BA2064131>

- García, J, J (19 de Enero de 2015) *La llegada de los 10.000* en el Colombiano. Recuperado el 7 de Octubre de 2015 de: <http://www.elcolombiano.com/opinion/columnistas/la-llegada-de-los-10-000-AC1127406>
- Hombres, R (22 de Febrero de 2015) *Repatriación de Cerebros y Deserción* en el Colombiano. Recuperado el 7 de Octubre de 2015 de: <http://www.elcolombiano.com/opinion/columnistas/repatriacion-de-cerebros-y-desercion-GA1345822>
- Harvey, D (25 de Febrero de 2015) *Ser Pilo Paga y por dos* en el Colombiano. Recuperado el 7 de Octubre de 2015 de: <http://www.elcolombiano.com/colombia/educacion/ser-pilo-paga-y-por-dos-LF1362841>
- Colprensa (5 de Febrero de 2015). *A los becados les dicen guisos y hampones en U. Andes y U. Sabana*. En El Colombiano. Recuperado el 7 de Octubre de 2015 de: <http://www.elcolombiano.com/colombia/educacion/a-los-becados-del-gobierno-les-dicen-guisos-y-hampones-en-los-andes-y-la-sabana-DF1227665>
- Colprensa (21 de Abril de 2015). *Encerrona en Colegio de Bogotá a la Ministra Parody* en el Colombiano. Recuperado el 7 de Octubre de 2015 de: <http://www.elcolombiano.com/colombia/educacion/a-la-ministra-gina-parody-le-hicieron-una-nueva-encerrona-en-colegio-de-bogota-BF1766517>
- Pérez, A (11 de Diciembre 2014). *Ser Pilo sí paga* en Las 2 Orillas. Recuperado el 7 de Octubre de 2015 de: <http://www.las2orillas.co/los-creditos-beca-para-educacion-superior-si-pueden-ayudar/>
- Caballero, F (9 de Febrero 2015). *“Fui becario en los Andes y aún me hacen matoneo* en Las 2 Orillas. Recuperado el 7 de Octubre de 2015 de: <http://www.las2orillas.co/la-chispa-se-apagara-porque-ser-pilo-si-paga/>
- Sánchez, A (9 de Febrero 2015). *¡La chispa que no se apagará, porque ser pilo SÍ paga!* en Las 2 Orillas. Recuperado el 7 de Octubre de 2015 de: <http://www.las2orillas.co/fui-becario-en-los-andes-aun-hacen-matoneo/>
- García, C (Enero 29 de 2015) *¿Cuál Revolución Educativa?* en Las 2 Orillas. Recuperado el 7 de Octubre de 2015 de: <http://www.las2orillas.co/cual-revolucion-educativa/>

Castañeda, L (Febrero 26 de 2015) *La U. Nacional no necesita créditos a cuentagotas* en Las 2 Orillas. Recuperado el 7 de Octubre de 2015 de: <http://www.las2orillas.co/la-u-nacional-necesita-creditos-cuentagotas/>

Palacios, F (Octubre 23 de 2014) *¿Qué es ser pilo para la ministra Gina Parody?* en Las 2 Orillas. Recuperado el 7 de Octubre de 2015 de: <http://www.las2orillas.co/que-es-ser-pilo-para-gina-parody/>

Semana (17 de Enero de 2015). *La Cifras de una revolución* en Revista Semana. Recuperado el 7 de Octubre de 2015 de: <http://www.semana.com/nacion/Artículo/las-cifras-de-una-revolucion/415092-3>

ANEXOS

ANEXO I.

Intervenciones públicas en ocasión al programa del Gobierno Nacional Ser Pilo Paga.

INTERVINIENTE	DECLARACIÓN.
<p>Juan Manuel Santos</p>	<p><i>“La educación es la herramienta de equidad por excelencia. Cuando un joven con recursos económicos o uno de escasos recursos entran a las mejores universidades por sus méritos, parten de la misma base. Eso es igualdad de oportunidades, eso es equidad y eso es paz” (Revista Semana, 2015).</i></p>
<p>Ministra de Educación Gina Parody.</p>	<p>Durante el balance del programa en el Foro “Transformando Vidas”.</p> <p><i>"Con Ser Pilo Paga ganamos todos: ganan nuestros estudiantes que pueden hacer realidad sus sueños e impulsar el desarrollo de sus familias; ganan las universidades que, por su compromiso con la calidad, reciben las mentes más brillantes; y gana el país, al lograr romper la barrera de la desigualdad.</i></p> <p><i>Una de las cosas que más me emociona de esto es que nuestros pilos, sin saberlo, están generando grandes transformaciones al interior de la educación superior. Y eso se evidencia, por ejemplo, en el reto asumido por las universidades para brindarles a los pilos condiciones óptimas para su desarrollo académico y personal, sin olvidar la unión que se generó en las comunidades estudiantiles en torno a ellos y su bienestar." (Centro Virtual de Noticias de la Educación, 2015).</i></p> <p>En la Universidad Pontificia Bolivariana.</p> <p><i>“Esta es la mejor inversión que estamos haciendo, esto es la paz, esto es la equidad. Ya están los recursos garantizados para el programa ‘Ser pilo paga’ durante el gobierno del presidente Santos”.</i></p>

	<p><i>"La educación de calidad no puede ser un privilegio, tiene que ser un derecho. Por eso Ser Pilo Paga premia el mérito y el sacrificio de nuestros jóvenes, no tienen que ser amigos de ningún ministro o del Presidente para hacer parte de programa" (Periódico El Tiempo, 2015).</i></p>
<p>Ignacio Mantilla Rector de la Universidad Nacional de Colombia.</p>	<p>Entrevista realizada por la Revista Semana.</p> <p><i>"- ¿Esta sí es una política totalmente novedosa o ya existía?"</i></p> <p><i>No, no existía. Las becas están dirigidas a Sisbén 1 y 2 y a puntajes sobresalientes en las pruebas. La beca contempla pagarles la matrícula, no importa el costo, y les van a dar unos recursos para sostenimiento, que creo que son cercanos a los \$5 millones al año.</i></p> <p><i>¿Se podría estar privatizando la educación con este modelo debido a que muchos prefieren irse a la universidad privada?</i></p> <p><i>Son recursos públicos que se están poniendo en universidades privadas, pero para prestar un servicio público. Uno podría pensarlo al revés, que se está oficializando la universidad privada porque le estamos poniendo recursos públicos para tener clases menos favorecidas en universidades que eran de élites. Depende de cómo se mire." (El Espectador, 2015)</i></p>
<p>Guillermo Perry Columnista de El Tiempo.</p>	<p><i>"Esta iniciativa complementa otras en curso en pro de la calidad educativa para todos, como el programa Ser Pilo Paga, las becas de magíster para maestros y un afinamiento del programa Todos a Aprender. Ser Pilo Paga se está constituyendo en gran motivador para hijos de familias de ingresos bajos (un 39 por ciento de los becarios pertenecen a familias de estrato 1 y un 45 por ciento, al 2). Ellos saben ahora que si se esfuerzan y consiguen buenos resultados académicos podrán entrar a las mejores universidades del país, sin que su situación económica limite su escogencia".</i></p> <p><i>Hay que aplaudir estas iniciativas y pedirle al Gobierno que las complemente con otras igualmente necesarias, como los apoyos para mejorar las licenciaturas de</i></p>

	<p><i>educación por concurso, que recomendará el Estudio Compartir. Adelante, Ministra. ¡Siga así y verá que ser 'pila' paga!</i>" (Perry, 2015)</p>
<p>Editorial El Tiempo- 22 de Junio de 2015.</p>	<p><i>"Sin embargo, para los incrédulos, que están en todo su derecho, tendrían que ser un alivio los relatos que aparecieron en la edición del domingo de este diario: en ellos está más que claro que todos los monstruos temidos –la desadaptación, el matoneo, el fracaso, los prejuicios de parte y parte– fueron derrotados o simplemente no se dieron</i></p> <p><i>... nada hay de malo en el programa (que las redes de apoyo han funcionado y las familias se han fortalecido), y que sería un gran error dejar de apoyarlo.</i></p> <p><i>A aquellos que siguen anhelando un cambio de raíz, pues habría que decirles que tienen toda la razón en cuanto a la impaciencia, pero que se equivocan en el menosprecio de iniciativas como 'Ser pilo paga'."</i> (Editorial El Tiempo, 2015)</p>
<p>José Manuel Restrepo, rector de la Universidad del Rosario</p>	<p><i>"Este programa de becas significa un compromiso con la calidad, pues uno de sus principales criterios son el acceso y la retención del talento, y la garantía de igualdad de oportunidades. Nos transformó como universidad porque implicó poner en marcha un programa de mentores (estudiantes, egresados y funcionarios) comprometidos con el proceso formativo de estos jóvenes, desde lo académico y desde el componente de bienestar"</i> (Periódico El Tiempo, 2015)</p>
<p>Pablo Navas Sanz, rector de la Universidad de Los Andes</p>	<p><i>"Más que un desafío, ha sido una oportunidad única para cumplir con un sueño que ha estado presente desde la fundación de la Universidad de los Andes... Es algo tan claro y definitivo como poder ofrecer la mejor educación a quienes más lo merecen y no solamente a quienes, mereciéndolo, podían costear su educación. Difícil encontrar un programa que en tan poco tiempo pueda tener un impacto tan grande, con una rentabilidad social y económica tan contundente".</i> (Periódico El Tiempo, 2015)</p>

<p>Editorial de El Tiempo-16 de Agosto de 2015</p>	<p><i>“Becas para estudiantes talentosos y con niveles de pobreza pueden ser la revolución educativa.”</i></p> <p><i>“Reconocimiento especial merecen las 33 universidades acreditadas que acogieron a los ‘pilos’. La grandeza con que asumieron el desafío se refleja en la serie de iniciativas que han desarrollado para brindarles apoyo permanente y prevenir su deserción. Eso ha sido clave”.</i></p> <p><i>“En términos laborales, las diferencias también serán grandes. De acuerdo con Roberto Sarama (sic), uno de los cerebros de esta estrategia, mientras un joven que no va a la universidad está destinado a ganar un salario mínimo –en el mejor de los casos–, quien accede a las becas ganará entre tres y seis salarios mínimos a la hora del enganche laboral, ingreso que, a su vez, le tomaría hasta 10 años alcanzar a aquel que no accede a una universidad acreditada”. (Editorial El Tiempo, 2015)</i></p>
---	--

ANEXO II.

Algunos datos y cifras sobre el Programa “Ser Pilo Paga”

1. En el reportaje del 20 de enero de 2015 “Primeras sorpresas de las becas 'ser pilo paga', Angélica María Cuevas menciona que el 85% de los beneficiarios optaron por universidades privadas, yendo en contra del pronóstico inicial, el cual consistía en un repartición equitativa entre Instituciones de educación superior públicas y privadas.

Los diseñadores del programa (Roberto Zarama y Juan Felipe Penagos) consideran que este resultado se debe a los exámenes de admisión de las universidades públicas, la duración de los programas y la idea de que estudiar en una universidad privada constituye un privilegio que no debe desaprovecharse. Estas personas también dicen que no hay diferencia presupuestal entre estudiar en una universidad privada y una pública, comparando la de Los Andes y la Nacional. Resaltan los retos de combatir las presiones económicas y sociales para combatir la deserción.

2. El Artículo “Ser Pilo Paga, un gran experimento” de Estefanía Avella, escrito el 24 de enero de 2015, cuenta más detalles del programa “Quiero estudiar” de la Universidad de Los Andes, que sirvió de inspiración a esta política pública. Relata la experiencia de jóvenes beneficiarios, quienes han tenido resultados satisfactorios, tanto a nivel personal como académico, donde es de destacar el acompañamiento y compromiso de esta Institución para garantizar el éxito de estas personas. Sobre la deserción, se muestra que quienes han sido becados por “Quiero estudiar”, han demostrado un mejor desempeño dentro de la Universidad de Los Andes y muestran una tasa de deserción (11%) menor al del resto de la Universidad (25%).

Las reglas de este programa son: 70% de la matrícula lo da la Universidad, un crédito condonable del 20% y el 10% vendría del propio estudiante, quien podría pedir un crédito del Ictex. En caso de perder el beneficio, el estudiante debe pagar el 30% restante. Más adelante, cuenta el caso de alguien que desertó, siendo beneficiario de “Quiero estudiar”. Esta persona considera que el acompañamiento de la universidad fue adecuado. A pesar de esto, en tercer semestre perdió el beneficio por una situación familiar que afectó su rendimiento académico: al respecto, dice que esperaba que hubiesen entendido mejor su situación para continuar en la universidad, o al menos, para no quedar tan endeudado. En el momento, esta persona no ha podido volver a estudiar y se encuentra trabajando en un Call Center para pagar su deuda, pero no se arrepiente de haberlo intentado. Comparativamente hablando, las consecuencias de este programa son mejores que las que le vendrían encima a un beneficiario de “Ser Pilo Paga” en la misma situación, pues debería pagar el 100% de lo que ha costado su educación. Utilizando las cifras de la Universidad de Los Andes, 64 beneficiarios del programa del gobierno se encuentran en este riesgo. Igualmente, dice que las causas que generan deserción provienen casi siempre de circunstancias personales que impiden un buen rendimiento por parte de los beneficiarios y, a diferencia de “Ser Pilo Paga”, donde los beneficiarios no tienen la posibilidad de justificar su mal rendimiento y en riesgo de deserción, la Universidad de los Andes promueve espacios necesarios para tomar decisiones frente a quienes se encuentran en estas circunstancias para no agravar su difícil condición.

3. El reportaje “La revolución de las becas del Gobierno”, publicado el 17 de enero de 2015 da unas cifras acerca del programa y de la educación superior: En el momento cuenta con 155.000.000 y que beneficia a 10.080 estudiantes. La tasa de graduación en Colombia es del 34,3% y no cambia mucho entre universidades Públicas y Privadas. Sobre los beneficiarios del programa “Ser Pilo Paga”, cuelga una Espada de Damocles – si desertan antes de graduarse, quedan endeudados. Según el ICETEX, aquellos que hacen sus carreras con créditos-beca, tienen una tasa de deserción 3 veces menor que cualquier otro alumno.

Frente a la propuesta de invertir más en las universidades públicas, varios exministros de educación no comparten esta afirmación, pues piensan que quedó diseñado de la manera más equitativa y democrática, y que dar más dinero a las instituciones públicas a cambio de nada, es una mala inversión. La Ministra ha dicho que hay otros programas para mejorar los recursos y el nivel académico de las universidades públicas, y que este año, les llegarán cerca de 500.000 millones adicionales.

4. El 27 de Julio de 2015, Caracol Noticias y El Espectador publicaron un reportaje que advierte que el programa requiere que se hagan cambios. No se profundiza sobre los desertores, aunque si dice que si bien por ahora son una minoría, quienes cambiaron de carrera o de Universidad, expresaron que no se encontraban en un lugar apropiado y que se dieron cuenta de que no estaban estudiando lo que querían, al igual que el tiempo para escoger una carrera fue muy corto. Igualmente, se expresó por parte del Vicerrector académico de la Universidad de Los Andes que el programa requiere ajustes y que parte del problema está en que se es demasiado joven para ingresar a la universidad.
5. Al leer el reportaje “‘Ser Pilo Paga' tendrá una segunda versión”, del 11 de agosto de 2015, se encuentran ciertas inexactitudes con el balance final del programa. De esta noticia, es pertinente resaltar:

Sobre el balance del primer semestre de “Ser Pilo Paga”, dice que de los datos analizados, sólo 2 beneficiarios del programa desertaron, calificando esta

situación como algo menor y sin mayores implicaciones, teniendo en cuenta que el 80% tuvo un promedio superior a 3,5 y sólo un 2% por debajo de 3,0. Se estima que el 51,4% estudia lejos de su lugar de origen. Así mismo, dice que hasta el 11 de agosto, el ICETEX ha entregado 7.304 ayudas académicas y de manutención, y tiene registrado 8.839 trámites de renovación del crédito para cursar el segundo semestre.

6. Un informe posterior, titulado “*Jóvenes de ser pilo paga sobresalen en sus universidades*” y publicado el 29 de agosto de 2015, dice que de los 9.473 beneficiarios⁹³, donde sólo 17 desertaron porque tuvieron problemas familiares, económicos, no les gustó el programa o sus padres no aceptaron que vivieran en una ciudad diferente. Dice que el desempeño de los Pilos fue tan sobresaliente que hasta sorprendió a la Ministra y que los rectores quedan muy satisfechos.

De 10.080 beneficiarios, sólo 307 decidieron aplazar su ingreso para segundo semestre. 9111 ya se encuentran cursando el segundo semestre, mientras 682, que pertenecen a las universidades de Antioquia y la Industrial de Santander, no han terminado materias, debido a los paros.

En cuanto a los resultados presentados, el 0,3% tiene un promedio muy alto, el 1,8% registró calificaciones que van desde 4,3 a 4,5, el 45% tuvo un resultado sobresaliente, entre 3,8 y 4,2; el 37% tuvo un resultado bueno entre 3,5 y 3,7, el cual se amplía si se tiene en cuenta que el 14% tuvo un promedio entre el 3,0 y 3,7. El 2,1 por ciento tuvo malos resultados. En general, el promedio de todos los estudiantes es de 3,68, sin contar a los de la UIS y la U de A. Uno de los beneficiarios cuenta que, aunque ha habido acompañamiento por parte de la universidad, perdió Matemáticas, lo que le bajó el promedio a 3,5; a pesar de lo anterior, no quiere renunciar.

Varios rectores han hecho sugerencias a la Ministra. En el caso de las universidades públicas, Ignacio Mantilla, propuso que para la segunda etapa se le entregue la Universidad Nacional el costo real por estudiante y no el valor de la

⁹³ Estas cifras no dan toda la información sobre todos los 10.080 beneficiarios.

matrícula, que en estos casos puede ser de 70.000 pesos. Además, piden destinar algunas becas a grupos vulnerables, como desplazados y habitantes de fronteras que no tienen acceso a una buena educación, y, por lo tanto, no van tener buenos puntajes en las pruebas Saber. Igualmente, consideran que el programa debería expandirse a más estratos, como el 3 y el 4. Por ahora, los pronósticos de una altísima deserción, bajos resultados académicos, matoneo o choque social no ocurrieron.

7. En la entrada "*Blog a los defensores de "Ser Pilo Paga"*" del 30 de enero de 2015 se dice que:

El costo de la política de "Ser Pilo Paga" ha tenido un peso significativo en el presupuesto nacional para educación superior, pues representa casi un 6% de los aportes que la Nación hizo a las universidades Públicas en el 2013. De ese 6%, solamente el 0.4% se invierte en estudiantes matriculados en instituciones de educación superior. En todo caso, exponen que es necesario eliminar "el apartheid educativo" y garantizar igualdad de oportunidad a todas las personas.