



**CUADERNOS DE CIENCIAS POLÍTICAS**  
**N.º 10**

**Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas**  
Pregrado en Ciencias Políticas

**UNIVERSIDAD**  
**EAFIT**<sup>®</sup>

Vigilada Mineducación

# CUADERNOS DE CIENCIAS POLÍTICAS

N.º 10

*Cuadernos de Ciencias Políticas* es una publicación anual del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT-Medellín. Contribuye a la difusión, entre las jóvenes generaciones de estudiantes de Ciencias Políticas y áreas afines, de trabajos inéditos como artículos, ponencias, revisiones de estado del arte, trabajos producto de prácticas profesionales o investigativas, traducciones y reseñas bibliográficas. Los temas de su política editorial son, fundamentalmente, ciencia política, administración pública, políticas públicas y política comparada, así como filosofía, historia, economía y sociología políticas. El propósito de los *Cuadernos* es servir de foro para la discusión y el intercambio académicos de las teorías que sirven de lentes para evaluar y proyectar rumbos deseables de acción de nuestra política.

**Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas**  
**Pregrado en Ciencias Políticas**

**UNIVERSIDAD**  
**EAFIT**<sup>®</sup>

Vigilada Mineducación



Juan Luis Mejía Arango  
**Rector**

Claudia María Zea Restrepo  
**Vicerrectora de Aprendizaje**

Paula Andrea Arango Gutiérrez  
**Vicerrectora Administrativa y de Proyección Social**

Mauricio Perfetti del Corral  
**Vicerrector de Descubrimiento y Creación**

Hugo Alberto Castaño Zapata  
**Secretario General**

Jorge Alberto Giraldo Ramírez  
**Decano de la Escuela de Humanidades**

Mauricio Uribe López  
**Jefe del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas**

Adriana Marcela Ramírez Baracaldo  
**Jefa del Pregrado en Ciencias Políticas**

**ISSN: 2389-9840**

**Portada:**

*Stilleven met een gouden bokaal (Still Life with Golden Goblet)*

Pieter de Ring, 1640 - 1660

Oleo sobre lienzo

Rijksmuseum (Museo Nacional de Ámsterdam)

**Diseño, diagramación e impresión**

Pregón S.A.S.

Medellín,  
Octubre de 2019

## **CUADERNOS DE CIENCIAS POLÍTICAS**

Universidad EAFIT-Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas

Pregrado en Ciencias Políticas

Periodicidad anual

Medellín-Colombia

### **Coordinador**

**Leonardo García Jaramillo, M.A.**

Universidad EAFIT

### **Consejo Editorial**

**María Helena Franco Vargas, M.A.**

Universidad EAFIT

**Julder Gómez, Ph.D.**

Universidad EAFIT

**Felipe Piedrahíta, M.A.**

Universidad de Antioquia

**Adriana Marcela Ramírez Baracaldo, Ph.D.**

Universidad EAFIT

**María Fernanda Ramírez, Ph.D.**

Universidad EAFIT

**Alejandra Ríos Ramírez, M.A.**

Universidad EAFIT

**Mauricio Uribe, Ph.D.**

Universidad EAFIT

**Mauricio Vélez, M.A.**

Universidad EAFIT

### **Corrector de estilo**

Andrés Bustamante Londoño

### **Secretaria**

Gloria Elcy Chaverra

# Ser pilo ¿paga?\*

Lisa Bartelsman Aristizábal y Sofía Gil Sánchez\*\*

## Resumen

El programa Ser Pilo Paga fue creado en el año 2014 durante el gobierno del presidente Juan Manuel Santos con el fin de generar equidad y transformar la realidad social del país. Así mismo, buscaba garantizar la participación de los jóvenes en la educación superior mediante la instauración de unos mecanismos de financiación más accesibles. Cabe resaltar que para su implementación este programa ha requerido múltiples instrumentos, entre los que se destacan los créditos condonables, los subsidios y la información pública. En este marco, el presente artículo analiza a partir del enfoque de la nueva gobernanza de Salamon (2002) estos instrumentos de intervención y ofrece unas recomendaciones de cara a los resultados de dicho análisis.

**Palabras clave:** Créditos condonables, educación superior, información pública, programa Ser Pilo Paga.

## Introducción

Colombia, a lo largo de su historia, ha estado marcada por una alta desigualdad, aunada a una gran disparidad en la educación. De esta forma, el acceso a las instituciones de educación superior (IES) está atravesado por una barrera de carácter económico que contribuye al incremento sistemático de la desigualdad en el país.

En este orden de ideas, el presente artículo realiza un análisis del programa Ser Pilo Paga, haciendo hincapié en su implementación y sus diferentes instrumentos de intervención. Para esto, en primer lugar, se presenta una introducción acerca de los

---

\* La primera versión de este artículo fue entregada como trabajo final en la asignatura Instrumentos de Políticas Públicas (2019-1), orientada por la profesora María Helena Franco Vargas del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT.

\*\* Estudiantes de sexto y séptimo semestre de Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT. Correos electrónicos: sgils@eafit.edu.co; lbartels@eafit.edu.co.

objetivos del programa. En segundo lugar, se aborda el tema de los instrumentos de implementación de Ser Pilo Paga a partir de algunas de las tipologías para el análisis. En tercer lugar, se analizan a fondo dos de ellos con las categorías analíticas y evaluativas expuestas por Salamon (2002). Por último, se presentan las conclusiones y recomendaciones.

## El programa Ser Pilo Paga

En el año 2014 el Ministerio de Educación Nacional (MEN) lanzó el programa Ser Pilo Paga con el objetivo de convertir a Colombia en el país más educado de América Latina para el año 2025, en el marco del plan *Paz, equidad y educación*. Su diseño surgió de una serie de estudios previos que mostraban que cerca de 60 % de los 27 000 puntajes más altos de la prueba Saber 11<sup>1</sup> fueron obtenidos por estudiantes de estrato 1, 2 y 3, de los cuales un 23 % no pudo acceder a una IES por falta de recursos económicos (Álvarez *et al.*, 2017, p. 4). Cabe resaltar que los requisitos principales para ser beneficiario del programa consisten en la obtención de un puntaje mínimo en la prueba Saber 11, además de un puntaje Sisbén máximo –de acuerdo con el lugar de residencia–, y la admisión en una IES acreditada en alta calidad en el país.

El programa otorga créditos condonables con el fin de permitirles a aquellos estudiantes con un alto rendimiento académico y un bajo estrato socioeconómico continuar con su educación, a la vez que cierra brechas sociales, propicia un desarrollo en condiciones más equitativas y genera capital humano para el país.

Es necesario recordar que la Constitución Política de Colombia, en sus dos primeros artículos, establece que Colombia es un Estado Social de Derecho, por lo que está destinado a desarrollar y garantizar, entre otros derechos, el que establece el Artículo 67 de la Carta, al afirmar que la educación es “un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social” (Const., 1991, art. 67). Igualmente, se debe resaltar que cuando se afirma que la educación es un servicio público se hace alusión al Artículo 365, el cual enfatiza que el Estado es el principal responsable de velar por la prestación de dichos servicios en todo el territorio nacional (Arrubla y Uribe, 2015, p. 15).

Ahora bien, en cuanto a la educación superior o universitaria se establece que el Estado se encuentra en la obligación de facilitar los mecanismos financieros que posibiliten el acceso a la educación superior a todas las personas aptas para esta (Arrubla y Uribe, 2015, p. 19). El Estado deberá propender por el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población y, en razón de los artículos de la Constitución antes mencionados, se considera a la educación como un motor básico para el desarrollo social, por lo cual debe dar prioridad al gasto público social dentro de las asignaciones presupuestarias para dicho fin.

---

1 Llevada a cabo en el 2012.

Finalmente, la Corte Constitucional ha afirmado que la educación es un derecho y una responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia; y en ese sentido es comprendida como una misión primordial de estos actores a la luz de sentencias como la T-543/97, entre otras. Asimismo, la Corte reconoce en la educación un factor esencial para el desarrollo humano, razón por la cual no solo se consolida como un derecho, sino como una función social dentro del país (Arrubla y Uribe, 2015, p. 11).

## **Algunos instrumentos de intervención de Ser Pilo Paga**

Lascoumes y Le Galès (2009) afirman que la acción pública es una edificación y sus cimientos son los instrumentos, los cuales pueden ser definidos como “un dispositivo a la vez técnico y social que organiza unas relaciones sociales específicas entre los poderes públicos y sus destinatarios” (2009, p. 284). Por su parte, Fontaine (2015) parte de la definición genérica de instrumento, suponiendo que no es más que un “artefacto que sirve para realizar una actividad” (2015, p. 82); ahora bien, este autor afirma que los instrumentos de políticas públicas “constituyen un tipo particular de instituciones, que las hacen posibles mediante la estabilización de los modos de cooperación” (p. 82). De igual manera, se puede decir que los instrumentos de intervención son aquellos dispositivos técnicos y sociales que estructuran la acción pública y que, a su vez, organizan las relaciones entre el Estado y la ciudadanía.

Conforme a lo anterior, para su implementación y buen funcionamiento, Ser Pilo Paga cuenta con múltiples instrumentos, de los cuales serán analizados dos: los créditos condonables y la información pública. El primero es entendido como “aquel que [...] financia todo el valor de [la] matrícula, siempre y cuando [se culmine] la carrera [elegida y se obtenga] el título profesional, es decir, que [el estudiante se gradúe]” (MEN, 2014, párr. 4). Este crédito es el principal instrumento en la implementación, susceptible de convertirse en beca siempre y cuando se cumplan los requisitos impuestos por el Estado. Por lo tanto, si el estudiante beneficiario termina su carrera en el tiempo estipulado se le condonará el crédito y no tendrá que pagar; por el contrario, si no logra terminar la carrera, ya sea porque desista del crédito o se atrase, deberá pagar al Icetex el valor de las matrículas que se hayan desembolsado, más impuestos.

Por otro lado, para la promoción de dicho programa se utiliza el instrumento de información pública, ya que el Estado, por medio del Icetex, busca que los estudiantes que realizaron las pruebas Saber 11 conozcan el programa y entren a ser parte del mismo. Es de vital importancia que dicha información goce de una amplia publicación, una certificación del Gobierno, un formato estandarizado y una presentación simple (Bardach, 2012).

Para efectos de este estudio, a continuación se presentan las principales características de los instrumentos de intervención a analizar (tabla 1), y se clasifican de acuerdo con las tipologías de Vedung (1998) y la NATO de Hood & Margetts (2007) (tabla 2).

**Tabla 1. Características de los instrumentos a analizar**

Instrumento	Características
<b>Créditos condonables - crédito directo</b>	Principal instrumento en la implementación de Ser Pilo Paga. Es primero crédito, pero si se cumplen los requisitos impuestos por el Estado se convierte en beca.
<b>Información pública</b>	Utilizado para la promoción del programa y después para exponer su cumplimiento.
<b>Subsidios</b>	Son otorgados a los estudiantes para el transporte, alimentación y vivienda. Funcionan como incentivos para la participación.

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 2. Instrumentos clasificados a partir de las tipologías**

Instrumento	Vedung (1998)	NATO (Hood & Margetts, 2007)
<b>Créditos condonables</b>	<i>Sermón:</i> El programa Ser Pilo Paga (SPP) tiene la función de cambiar comportamientos mediante el cumplimiento de requisitos. <i>Zanahoria:</i> SPP premia con incentivos económicos a aquellos estudiantes que cumplen con todos los requisitos, tornando al crédito en beca. <i>Garrote:</i> SPP contiene un marco de regulación en el que, si no se cumplen las condiciones previamente establecidas, tendrá como consecuencia el pago de la matrícula más los intereses.	<i>Tesoro:</i> Los créditos condonables son el instrumento que hace viable el programa, siempre y cuando se cumplan los pagos a las IES. <i>Autoridad:</i> SPP tiene un sistema de reglas que enmarca cómo debe ser el comportamiento del estudiante y qué debe hacer para obtener los beneficios.
<b>Información pública</b>	<i>Sermón:</i> SPP busca adaptar comportamientos por medio de argumentos persuasivos (información y transferencia de conocimiento).	<i>Información pública:</i> SPP reproduce datos e información producida por el Estado.
<b>Subsidios</b>		<i>Tesoro:</i> Los subsidios son el instrumento que hace posible la estancia de los estudiantes en las diferentes ciudades durante el período de estudio.

Fuente: Elaboración propia.

## **Análisis de dos instrumentos de Ser Pilo Paga**

En la siguiente sección se analizan a profundidad los instrumentos de los créditos condonables y la información pública a partir de las categorías analíticas de Salamon (2002): arreglo institucional o sistema de entrega, grado de coerción, direccionamiento, automaticidad, visibilidad, eficacia o efectividad, eficiencia, equidad, implementabilidad o facilidad de gestión, legitimidad y factibilidad política.

### **Créditos condonables.**

En relación con el arreglo institucional o sistema de entrega, se hace referencia al canal de entrega del programa. En este sentido, el ordenamiento jurídico le asigna

al Icetex el papel de ser garante del deber constitucional de la educación, al recibir los recursos públicos de las asignaciones correspondientes al gasto social y otorgar créditos educativos para el acceso a la educación superior (Arrubla y Uribe, 2015). En esta categoría de análisis se puede concluir que existe un arreglo institucional en el que el sistema de entrega queda a cargo del Icetex.

En cuanto a la dimensión de la coercitividad, Salamon (2002) la define como aquella que mide el grado en el que el instrumento restringe o promueve un comportamiento de orden grupal o individual. En la implementación del instrumento de los créditos condonables se evidencia un grado medio de coerción debido a que el Gobierno promueve, por medio de estos créditos, un comportamiento o actividad en específico: la educación. Por otro lado, dicho crédito exige una serie de requerimientos para la consecución del beneficio total; de tal suerte que, si el estudiante desiste o no cumple con los requisitos, es sancionado. No obstante, dicha herramienta no se cataloga dentro del grado máximo de coerción, ya que si bien penaliza el comportamiento del estudiante que incumple los requisitos, el acceso al programa es completamente voluntario.

A su vez, el grado de direccionamiento se mide de acuerdo con el grado de intervención y compromiso de la entidad responsable de autorizar, financiar o realizar la acción pública dentro del proceso de ejecución (Salamon, 2002). A este respecto, el Icetex es una entidad de carácter descentralizado que gira directamente a las IES el monto de las matrículas y a los estudiantes, cuyas condiciones lo requieran, el pago del sostenimiento mensual; por esto la intervención y el grado de direccionamiento, en general, es directo y alto, ya que el proceso de autorización, la financiación y la ejecución del instrumento de créditos condonables es llevado a cabo por el Icetex.

Por otro lado, Salamon (2002) plantea que la automaticidad es la categoría encargada de medir el grado en el que el instrumento utiliza o no las estructuras administrativas correspondientes para su correcta ejecución. Conforme a lo anterior, y teniendo en cuenta que la entidad responsable de llevar a cabo la implementación existía antes de la creación del programa y que tenía como propósito brindar créditos para la educación, es posible concluir que el grado de automaticidad del instrumento es alto. Adicionalmente, el Icetex contaba con los procesos internos necesarios para otorgar los créditos condonables y no fue necesaria la creación de una nueva entidad.

Otro aspecto es la visibilidad, que mide el grado en que los recursos utilizados para el instrumento son mostrados en el presupuesto y la rendición de cuentas (Salamon, 2002). Así pues, el instrumento de créditos condonables es transparente y visible, debido a que el Icetex se encarga de presentar anualmente el balance de gestión, en el cual se incluye el presupuesto y el número de beneficiarios.

Conviene subrayar que el programa cuenta con diferentes actores estatales y del mercado. El actor estatal es el MEN, quien busca estrategias para lograr un mayor acceso a la educación superior de calidad por parte de la población vulnerable del país. Otro es el Icetex, quien autoriza, gestiona, financia e implementa el programa. Por otro lado,

por motivos de dispersión, inclusión e igualdad, las opciones de IES comprenden tanto instituciones privadas como públicas, siendo las privadas la opción preponderante. Por esta razón, para aumentar en los años siguientes la vinculación a las universidades públicas, se ofrecieron mejoras al crédito Icetex, como dos períodos de gracia en vez de uno, y un apoyo económico adicional. Por último, la población objetivo fueron los estudiantes próximos a entrar a la educación superior de estratos 1, 2 y 3. Sin embargo, solo los que cumplían los requisitos impuestos por el programa Ser Pilo Paga eran los beneficiarios finales.

Respecto a la eficacia o efectividad, categoría que busca reconocer de qué manera el instrumento cumple con los propósitos para los cuales fue creado (Salamon, 2002), se puede afirmar que los objetivos del instrumento contemplan que Colombia se convierta en el país más educado de América Latina para el año 2025, además de cerrar brechas sociales, propiciar un desarrollo en condiciones equitativas y generar capital humano para el país. Los objetivos son bastante claros; sin embargo, cabe preguntarse: ¿se están cumpliendo? La realidad es que los créditos condonables brindan acceso a la educación superior a bastantes jóvenes (40 000 según las cifras) que, en otras circunstancias, no podrían hacerlo (El Tiempo, 2015).<sup>2</sup> No obstante, dicho instrumento solo beneficia a una pequeña porción de jóvenes anualmente, ya que muchos de ellos, sin importar sus resultados en las pruebas Saber 11, no pueden acceder a una IES porque el instrumento no los cubre. Teniendo en cuenta lo anterior, los créditos condonables no cumplen con el primer propósito del programa, puesto que es imposible ser el país más educado de América Latina cuando no todos los estudiantes graduados pueden acceder a la educación superior.

De otro lado, al analizar el impacto de dicho instrumento se advierte que, si bien uno de los objetivos del programa es mitigar la inequidad, entidades como el Consejo Académico de la Universidad del Valle manifiestan que “no es cierto que Ser Pilo Paga disminuirá la inequidad, sino todo lo contrario, y tampoco tendrá un impacto significativo sobre la ampliación de la cobertura” (citado en Zubiría, 2017, párr. 2). En efecto, el programa no tiene un impacto sobre la inequidad, debido a que excluye a múltiples estudiantes. No obstante, dependiendo de la óptica desde la cual se analice, el instrumento puede ser o no equitativo; lo anterior debido a que frente a la población total de bachilleres con edad para acceder a la educación superior es inequitativo, pero, frente a la población que acoge sí es equitativo, debido a que los jóvenes seleccionados resultaron elegidos bajo las mismas condiciones. En síntesis, el programa es mínimamente efectivo, puesto que, si bien expresa de manera clara sus objetivos, no cumple a cabalidad los propósitos para los cuales fue creado.

Así, los créditos condonables no cubren a la totalidad de la población en edad para acceder a la educación superior y, además, a la hora de su ejecución no se toman en

---

2 No fue posible encontrar esta cifra en documentos oficiales.

cuenta múltiples variables, como el desplazamiento de los estudiantes entre ciudades, la integración a una vida universitaria, o las diferencias sociales entre municipios y ciudades; características que inciden en la deserción de muchos estudiantes. Cabe resaltar que Ser Pilo Paga sí ha tenido efectos positivos para la población beneficiaria; sin embargo, esto no lo convierte en una estrategia de cobertura y equidad educativa en el país, ya que trata a la educación como un bien meritario y no como un derecho, premisa que no cierra las brechas en la sociedad colombiana.

La eficiencia implica un juicio de costo-beneficio, es decir, un balance entre los resultados y los costos para alcanzarlo (Salamon, 2002). Existen datos de tres períodos de Ser Pilo Paga y estos muestran que fueron beneficiados en total 30 531 “pilos”. Sin embargo, en el primer período la deserción fue de 6,5 %, teniendo como motivos principales los problemas de salud, familiares y personales; la vinculación a otras ofertas académicas; la falta de orientación socio-ocupacional (Semana, 2018), y la incapacidad de adaptación a la vida universitaria. Dichas cifras son respaldadas por la OCDE, en una investigación realizada en conjunto con el Banco Mundial sobre la educación superior en Colombia, donde se subraya, además, que el fenómeno de la deserción se debe a que “el acceso a la educación superior está aún lejos de ser equitativo para los estudiantes de familias más pobres” (OCDE y Banco Mundial, 2012, p. 57).

Ahora bien, respecto a la inversión del MEN para el instrumento de créditos condonables, esta incluye las matrículas de los “pilos” y el apoyo de sostenimiento. En el año 2015 y 2016 se invirtieron en total \$499 925 millones, en 2017 \$521 988 millones y, por último, en 2018, \$550 299 millones (Semana, 2018).

En suma, los créditos condonables no son eficientes debido a que el Estado invierte gran parte del presupuesto para educación en este instrumento y, sin embargo, solo se cubre un 0,5 % de la población objetivo (Semana, 2018). Dicho instrumento presupone un gran costo para el Estado y no otorga tantos beneficios públicos a causa de la deserción y el poco cubrimiento. Frente a la legitimidad y factibilidad política, por su parte, esta se refiere a los actores, intereses, ideologías, apoyos, oposiciones y a la viabilidad en un tiempo determinado (Salamon, 2002). Frente a los créditos condonables existen dos posiciones contrarias. Por un lado, se encuentran las personalidades y los medios que han mostrado su apoyo, resaltando los aspectos positivos, como el hecho de que dichos créditos generan mayor equidad, garantizan la igualdad de oportunidades, desmantelan el privilegio en el acceso a la educación superior a favor del mérito y construyen un tejido social entre las clases sociales (El Tiempo, 2015). Entre los actores que desde su inicio apoyaron el programa se encuentra el expresidente Juan Manuel Santos y la exministra de Educación Gina María Parody, debido a que fueron sus principales impulsores y lo hicieron bajo la insignia del plan de gobierno de Santos denominado “Todos por un Nuevo País” (El Tiempo, 2015).

Por otro lado, la iniciativa de los créditos condonables ha recibido una serie de críticas, entre las que se resalta el hecho de que las universidades privadas reciben recursos públicos en detrimento de las universidades oficiales, ya que la mayoría de “pilos”

deciden utilizar su beneficio para acceder a una universidad privada. También se afirma, entre otras falencias, que el programa no es tan equitativo como parece, que la distribución territorial de las universidades a las que pueden acceder los beneficiarios es insuficiente y que existe una población que, a pesar de sus resultados en las pruebas Saber 11, no puede acceder a la educación superior porque el programa no los beneficia (Zubiría, 2017). La OCDE y el Banco Mundial, a su vez, manifiestan que, al estar enmarcados dichos créditos en un plan nacional para la educación, y no en una política, no existe una gran claridad acerca de cómo se logrará llevarlos a cabo; dificultad que se maximiza al momento de depender de nuevos recursos o de un mayor desarrollo del capital humano (OCDE y Banco Mundial, 2012, p. 57).

Siguiendo con esta línea, la viabilidad de los créditos condonables del programa a largo plazo es mínima, debido a que, luego de revisar el faltante del sector de educación en el presupuesto para el año 2019, el Ministerio de Educación decidió que “el 50 % de los recursos no podría continuar destinado al acceso a la educación superior de una población de apenas 40 000 estudiantes” (Semana, 2018). De esta manera, el gobierno anunció que, luego de tres años de existencia, se acaba el programa Ser Pilo Paga, y con él, los créditos condonables otorgados a los jóvenes con mérito. Así pues, la ministra de Educación María Victoria Angulo anunció que, en lugar de destinar 50 % del rubro de la educación superior al Icetex para que este le otorgue créditos condonables únicamente a 40 000 estudiantes –10 000 por año–, dicho dinero se encauzará al fortalecimiento de la educación pública (Semana, 2018).

## **Información pública.**

El arreglo institucional o sistema de entrega de la información pública (Hood & Margetts, 2007) se lleva a cabo mediante los balances de gestión realizados anualmente por el Icetex (Arrubla y Uribe, 2015, p. 65). Así mismo, los requisitos para aplicar al programa se pueden encontrar en el sitio web del Icetex, en el del MEN, en el Plan Nacional de Desarrollo del expresidente Juan Manuel Santos y en los informes del Congreso de la República, entre otros sitios oficiales.

La información pública, haciendo uso del sermón (Vedung, 1998), promueve que los jóvenes ciudadanos se animen a adoptar un comportamiento que, para Ser Pilo Paga, consiste en estudiar. No obstante, el grado de coerción del instrumento es bajo, puesto que el acceso a dicha información es libre y voluntario. Respecto al grado de direccionamiento (Hood & Margetts, 2007), se debe tomar en consideración que la entidad responsable de brindar la información e implementar el programa es el Icetex. Así, el grado de direccionamiento de la información pública es directo y alto, ya que el encargado de otorgarla es el mismo que autoriza y ejecuta el programa; razón por la cual no existe una fragmentación del poder. Por otra parte, la automaticidad (Salamon, 2002) de la información pública es alta, ya que la entidad encargada de difundirla –el Icetex– ya existía.

El instrumento cuenta con una alta visibilidad, traducida en el balance de gestión en el que se muestra el presupuesto, la rendición de cuentas y donde, en definitiva, se evidencia que la información pública es transparente y visible. Con todo, es posible aducir que la eficacia del instrumento (Salamon, 2002) es media, puesto que, si la información brindada hubiera sido absolutamente clara, la deserción de “pilos” en el primer período no sería de 6,5 % (Semana, 2018), sino menor. Cabe cuestionarse entonces: ¿qué tienen en común la tasa de deserción y la información pública? En la explicación del programa la distinción entre beca y crédito condonable puede tornarse difusa, por lo cual, posiblemente, muchos jóvenes no tienen en cuenta que si se retiran deben pagar al Icetex el valor total de las matrículas del período estudiado, más los respectivos intereses.

Por su parte, la eficiencia (Salamon, 2002) es alta. Para el Estado no es costoso brindar la información pública y esto le trae múltiples beneficios al programa, ya que aquellos 40 000 estudiantes que ingresaron a Ser Pilo Paga hicieron uso, en primera instancia, de esa información para conocer acerca del mismo y de los requisitos de acceso. La equidad es una característica difícil de medir para un instrumento como la información pública; no obstante, el programa Ser Pilo Paga se transmitió por todos los canales de difusión posibles para llegar a la población objetivo. Razón por la cual la información llegó, bajo las mismas condiciones, a todas las personas y, por consiguiente, dicha información pública es una herramienta altamente equitativa. Si bien el instrumento tuvo algunas dificultades por su falta de claridad, se implementó de manera efectiva, pues se distribuyó por los diferentes canales de difusión y llegó a la población objetivo. Espacios como los sitios web, la televisión y los periódicos fueron utilizados por el Gobierno como formas de dar a conocer el programa. Asimismo, la información que llegó a los estudiantes al recibir los resultados de las Pruebas Saber 11 fue el medio más importante para la diseminación.

Ahora bien, el actor principal que implementó el instrumento fue el Icetex. Es importante subrayar la legitimidad (Salamon, 2002) de la entidad, puesto que, al haber ejecutado por un largo período diversos créditos de educación, es bastante factible que el estudiante crea en la información que le está siendo entregada y, a su vez, legitime a la institución.

## **Conclusiones**

De acuerdo con lo expuesto en este artículo, Ser Pilo Paga presentó algunos inconvenientes de formulación e implementación, por lo que, dentro de los propósitos de este análisis, se encuentra el de presentar una solución o una serie de mejoras al programa.

Ante todo, es de vital importancia que los fondos del Estado lleguen oportunamente a lo público, por lo cual una buena política educativa debería financiar a las universidades públicas e incentivar a los estudiantes a matricularse allí; conexo a mejoras en infraestructura, calidad y capacidad para más estudiantes. En esa misma línea, el fortalecimiento de las universidades públicas ampliaría el rango de alcance de la política

y no solo cubriría a 40 000 estudiantes. Asimismo, un replanteamiento del programa que permita un trabajo de cooperación conjunta con las entidades privadas abriría las puertas a la existencia de ciertos cupos –con pago de matrícula y sostenimiento–, los cuales se financiarían entre el Estado y las IES privadas.

Por otro lado, en el reportaje “Primeras sorpresas de las becas ‘ser pilo paga’”, de Angélica María Cuevas, se hace hincapié en el hecho de que 85 % de los beneficiarios de dicho programa eligieron cursar sus estudios en universidades privadas; cifra que va en contra del propósito inicial, el cual buscaba una repartición de carácter equitativo entre IES públicas y privadas (Cuevas, 2015).

Es necesario resaltar, además, que el financiamiento conjunto para créditos condonables está encaminado a brindar mayores incentivos para estudiar en las universidades públicas y, en consecuencia, mejorar la calidad de estas, además de tomar en consideración los cambios de carácter sociocultural y las condiciones exógenas que afectan a cada uno de los estudiantes.

En última instancia, se debe responder a los interrogantes acerca de ¿qué se puede hacer? y ¿por qué se debe hacer? De esta manera, una de las mayores reformas que se le deben hacer al programa Ser Pilo Paga, o una de las bases que debe tener la nueva política, son los recursos y el sistema de selección de los estudiantes calificados para acceder al beneficio. Lo primero, debido a que, si bien el Ictex cuenta con recursos para llevar a cabo el programa, estos son insuficientes para conceder préstamos a todos los estudiantes elegibles (OCDE y Banco Mundial, 2012, p. 58). Ahora bien, respecto al sistema de elección es necesario resaltar que la institución se centra en los estudiantes de los estratos bajos, y usa el Sisbén como indicador del nivel socioeconómico para brindar los créditos condonables. Sin embargo, según las aproximaciones de la OCDE y el Banco Mundial, el sistema de estratos como instrumento de verificación de ingresos en el país tiene una serie de carencias, las cuales “limitan su capacidad para determinar con exactitud la necesidad financiera del estudiante” (OCDE y Banco Mundial, 2012, p. 58).

En este sentido, y continuando con la propuesta de la OCDE (2012), los actores dentro de la planeación y ejecución del programa deben tener la capacidad de trabajar en conjunto con otras instituciones, como por ejemplo, el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Esto para la estructuración de un instrumento o herramienta de intervención que no solo facilite, sino que determine efectivamente las necesidades financieras del estudiante para, de este modo, convertir a Ser Pilo Paga –o a su reestructuración– en un programa mucho más equitativo, eficaz y eficiente.

## Referencias

Álvarez, María José; Castro, Carlos; Corredor, Javier; Londoño, Juliana; Maldonado, Carolina; Rodríguez, Catherine; Sánchez, Fabio; Velasco, Tatiana; Ángel, Daniel Mateo; Ayala, María Camila, y Pulido, Xiomara (2017, octubre). El Programa Ser Pilo Paga: impactos iniciales en equidad en el acceso a la educación superior y el desempeño académico. *Documentos CEDE*, (59), 1-74. Recuperado de <https://bit.ly/2muhOYV>.

- Arrubla Jaramillo, Mariana y Uribe Wolff, Pablo (2015). *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* (tesis de maestría). Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://bit.ly/2kxv66o>.
- Bardach, Eugene (2012). Appendix B: Things Governments Do. En *A Practical Guide for Policy Analysis. The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, 4.ª ed (pp. 141-149). Thousand Oaks, CA.: Sage - CQ Press.
- Constitución política de Colombia [Const.] (1991). Artículo 67. *Secretaría del Senado de la República* [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/2mYxmFc>.
- Cuevas, Angélica María (2015, enero 20). Primeras sorpresas de las becas 'ser pilo paga'. *El Espectador*. Recuperado de <https://bit.ly/2msXdnQ>.
- El fin de Ser Pilo Paga: las razones por las que no puede continuar el programa. (2018, junio 9). *Semana*. Recuperado de <https://bit.ly/2Q6ew8R>.
- Fontaine, Guillaume (2015). *El análisis de las políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona, España: Anthropos.
- Hood, Christopher, & Margetts, Helen (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Lascoumes, Pierre y Le Galès, Patrick (2009). Instrumento. En *Diccionario de políticas públicas* (pp. 284-292). Bogotá, Colombia: Universidad Externado.
- Ministerio de Educación Nacional, MEN (2014). Ser Pilo Paga. *Colombia Aprende* [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/2mfjiWP>.
- OCDE (2012). *Evaluación de Políticas Nacionales de Educación. La educación superior en Colombia 2012* [archivo PDF]. Bogotá, Colombia: OCDE y Banco Mundial. Recuperado de <https://bit.ly/2lAWf5u>.
- Salamon, Lester M. (2002). The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. En *The Tools of Government: A Guide to the New Governance* (pp. 1-47). Nueva York, NY.: Oxford University Press.
- 'Ser pilo paga' podría financiar estudios de más de 10.000 estudiantes (2015, agosto 11). *El Tiempo*. Recuperado de <https://bit.ly/2kTy1qs>.
- Vedung, Evert (1998). Policy Instruments: Typologies and Theories. En Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist, & Evert Vedung (Eds.), *Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments and Their Evaluation* (pp. 21-58). New Brunswick, NJ.: Transaction Publishers.
- Zubiría Samper, Julián de (2017, marzo 13). Ser Pilo Paga: Un programa que hay que reestructurar. *Semana*. Recuperado de <https://bit.ly/2kvnRMe>.