

# DOCE RAZONES POR LAS CUALES EL PROGRAMA SER PILO PAGA NO DEBE CONVERTIRSE EN POLÍTICA DE ESTADO

**1.** Colombia es uno de los países más desiguales del mundo, según lo expresó recientemente la CEPAL al analizar la poca efectividad de las políticas propuestas para reducir la pobreza y mejorar la distribución de la riqueza (Cepal, 2016). El Programa Ser Pilo Paga (en adelante PSPP), no apunta a superar dicha situación. Cada año obtienen el título de bachiller cerca de 500 mil jóvenes de los estratos 1, 2 y 3, y 50 mil más presentan la Prueba Saber 11 para acceder a la educación superior. **Apoyar con un crédito condonable a 10 mil de ellos, cifra cercana al 2 %, no resulta significativo y no garantiza el derecho a la educación. A través de las universidades estatales y con similar inversión, podría abarcarse un universo más amplio.**

**2.** Con respecto al Producto Interno Bruto (PIB), Colombia es uno de los países con menor inversión en educación superior de América Latina (OCDE, 2015-16). Pero, al mismo tiempo, ostenta uno de los mayores costos de matrícula en sus universidades no oficiales. Dicho costo asciende, en promedio, al 55 % del ingreso nacional bruto per cápita, muy por encima de Estados Unidos que llega al 42 % (OCDE, BM, 2012). **Escasos recursos invertidos en matrículas más costosas pero con iguales resultados de calidad que la ofrecida en el sector público, es un comportamiento que el sano raciocinio económico sanciona.**

**3.** **El PSPP no es una beca, es un crédito redimible al término de los estudios.** Esta verdad no se ha ofrecido con claridad y los mismos estudiantes del Programa no se informan acerca de sus obligaciones y compromisos al respecto (Unión temporal, Contrato DNP 656-2015). La letra menuda ha sido desatendida por la emoción de los beneficiarios y la amplia cobertura y publicidad que se ofrece en los medios, costada con ingentes recursos del Ministerio de Educación Nacional (MEN) (Observatorio de la Universidad Colombiana, 2016). Las prisas orgánicas de la primera versión del PSPP, la improvisación en la elección de su universidad y carrera, el incumplimiento en la entrega de subsidios, el giro de estos a sus familias sin dedicarlos a su manutención y formación, así como la discriminación y el *bullying* que en ocasiones han denunciado los mismos estudiantes, conspiran contra su permanencia en aulas.

El cálculo efectuado entre beneficiarios del PSPP en su primera versión, arroja una tasa nacional de deserción de 6,47% con más de 530 estudiantes sobre 10 mil (Unión temporal, op. cit.). **Ello significa que el PSPP lleva en su seno un número importante de potenciales deudores del Estado con la tasa de matrículas más alta del continente. Las consecuencias de esta regresión anunciada aún no son visibles, pero golpearán en su momento a familias empobrecidas. A diferencia de programas similares en América Latina, donde la universidad corre con la deuda del estudiante en caso de que este**

**abandone sus estudios, el PSPP penaliza al desertor, independientemente de las causas.**

**4.** Por cada 100 estudiantes graduados anualmente en secundaria, 28 ingresan a la universidad (SNIES, 2016). **Por consiguiente, cerca de 400 mil bachilleres no acceden a la educación superior y una de las razones fundamentales es la falta de cupos; hecho que muestra un déficit en la oferta que solo se supera con mayor inversión en las universidades estatales y no con financiamiento a la demanda.** Los 10 mil estudiantes del PSPP no apuntan a la ampliación de cobertura. En las instituciones estatales, por ejemplo, los estudiantes del Programa han competido por los cupos ya existentes y varias universidades no oficiales han dispuesto de los cupos vacantes sin crear otros nuevos. **A pesar de su costo, el PSPP no impacta la cobertura.**

**5.** Entre las bondades del PSPP suele citarse el hecho de que la tasa de acceso de los estratos 1 y 2 a la educación superior, haya obtenido un importante incremento durante los años 2015 y 2016. La relación de causalidad no ha sido demostrada, aunque parece obvia. Otros programas, como los impulsados desde el año 2015 por la Secretaría de Educación de Bogotá y que cobijan a estudiantes egresados de colegios oficiales del Distrito, suman para este resultado. Los esfuerzos de universidades oficiales, de comunidades populares organizadas y de cabildos indígenas en regiones apartadas del país, contribuyen con la estadística. La Universidad Pedagógica Nacional, por cierto, ofrece un importante aporte: solo tiene 2 estudiantes del PSPP, pero ha abierto 386 nuevos cupos-beca, para estudiantes de los estratos 1, 2 y 3. **El PSPP, evidentemente, ha transformado la cifra de los estudiantes de bajos ingresos inscritos y admitidos en universidades de élite, pero no por ello debe atribuírsele la reducción directa de brechas en las tasas de matrícula.**

**6.** El PSPP, por otra parte, podría mencionarse como contribuyente en la reducción de acceso para los estratos 4, 5 y 6 en las universidades no oficiales. Como se sabe, algunas de ellas incrementaron sus matrículas muy por encima del IPC durante los años 2016 y 2017, quebrando la tendencia lineal que antes exhibían. En consecuencia, estudiantes de estrato medio alto optaron por presentarse a las universidades estatales o, impulsados también por el nivel de selectividad incrementado por el PSPP en las universidades no oficiales, decidieron viajar al exterior para adelantar sus estudios en países que no tienen prueba de admisión y ofrecen gratuidad para la educación superior: el costo de las matrículas en algunas universidades no oficiales es cercano al de la manutención en países de Europa o de América Latina como Argentina, si el estudiante no vive en la ciudad en donde tales instituciones ofrecen sus planes de estudio. Como conclusión, **el PSPP podría explicar las variaciones estadísticas en las tasas de acceso por estratos con la generación de decisiones particulares, mientras el Estado asume un incremento de matrículas no contemplada en su planeación de corto plazo y sin exigir descuento.**

**7.** Se habla también de la baja deserción atribuida al PSPP. Sin embargo, esta conclusión no ha sido expuesta con cifras claras, y no se conoce un informe oficial y actualizado al respecto. Incluso, sería temprano para construirlo con cifras definitivas. Hoy en día, los datos existentes son contradictorios y varían de una universidad a otra. Mientras en algunas la deserción de los estudiantes del PSPP es menor o similar a la reportada por estudiantes regulares, en otras instituciones la deserción aumenta (Unión temporal, op. cit). Si bien existe un cálculo inicial sobre los tres primeros semestres de la primera versión del programa, 6,47% como arriba se dijo, hay universidades en donde la tasa de deserción asciende al 22,86 %. Pese a lo anterior, lo obvio y natural sería que, en efecto, el Programa reportara finalmente una tasa de deserción más favorable. ¿Ventaja excepcional del PSPP? De ninguna manera. El Crédito ACCES, por ejemplo, también aumentó el acceso a la educación superior, disminuyó la deserción y mejoró el desempeño académico de los beneficiarios (Melguizo, 2016), al tiempo que auxiliaba a las universidades no oficiales.

Situaciones análogas han ocurrido en toda América Latina e incluso en Estados Unidos con este tipo de programas (Angrist et. al., 2014). Quien recibe crédito o apoyo para sus estudios, adquiere compromiso y presión para no abandonarlos; la deserción que muestra el programa de becas del Distrito para bachilleres de colegios oficiales es también una muestra de ello. **No puede argumentarse la continuidad de un programa con algo que la simple lógica ofrece y menos aún sin datos definitivos, derivados de estudios académicos. La excepcionalidad radicaría en una deserción cercana a cero y ello no sucede.**

**8. El PSPP tampoco puede auto atribuirse un aporte significativo en la calidad de la educación.** Entre el primer y segundo año de su implementación, no se presentaron variaciones sustanciales en los resultados de la Prueba Saber 11, como erradamente suele sugerirse. Entre el segundo y tercer año, el incremento en matemáticas, ciencias naturales, sociales y ciudadanas y lectura crítica fue de 6,8 en total, para un promedio de 1.7 que, hasta nuevos análisis y comparaciones, sigue siendo marginal (ICFES-MEN, 2016). Ejercicios econométricos no infieren tampoco diferencias significativas en las pruebas Saber 11 entre beneficiarios y no beneficiarios del Programa y excluyen, por tanto, cualquier argumentación concluyente.

Con todo, debe tenerse en cuenta que, simultáneamente, otras políticas públicas y programas han buscado este propósito: Jornada Única, Alimentación Escolar, Todos a Aprender, Aliados 10, Siempre Día E, ISCE, ONDAS, Fortalecimiento de la Media, proyectos de formación con recursos de regalías y 40x40, entre muchos otros, con alcance local y regional. Dado que la mejoría en los resultados de las pruebas se ha presentado con mayor incremento en los puntajes obtenidos por grados inferiores y no en 11, la incidencia de estas políticas podría considerarse más relevante que la alcanzada por el PSPP. Así mismo, las pruebas estandarizadas no son más que un indicador y el debate sobre su alcance y eficacia es otro punto al orden del día. Sus resultados tienen

relación directa con el desarrollo y crecimiento de la economía, con la situación socioeconómica de quienes presentan las pruebas y, en ocasiones, con bonanzas económicas temporales como la ocurrida en Colombia con los precios del petróleo.

**9. En relación con la calidad de la educación, suele advertirse que los estudiantes del PSPP prefieren a las universidades no oficiales por sobre las estatales, con base en esta presunta razón de calidad. Esto no es más que un prejuicio sin fundamento.** Desde luego, negar la calidad de muchas universidades no oficiales sería también falaz. No se trata, entonces, de establecer relaciones de competitividad que las mismas instituciones no desean. Sin embargo, algunos autores han señalado que los períodos de tiempo concedidos en la acreditación a universidades estatales, por el Consejo Nacional de Acreditación (CNA) y el propio MEN, evidencian una mayor confianza y certeza en la calidad de las universidades oficiales (Yáñez Canal, [www.universidad.edu.co/](http://www.universidad.edu.co/)). Igualmente, indicadores recientes de Colciencias, sin demeritar logros de las universidades no oficiales, muestran a las estatales encabezando las tablas de revistas indexadas y grupos de investigación con mejores categorías y reconocidos. (Convocatorias 768 y 781).

Importantes estudiosos de la educación han señalado la importancia del valor agregado que las universidades oficiales ofrecen en la formación de competencias como lectura crítica y razonamiento matemático a sus estudiantes: la Universidad Pedagógica Nacional, la de Antioquia, la Nacional, del Valle y UIS, sobresalen aquí sin discusión, y preguntan con extrañeza la razón por la cual los resultados recaudados por el ICFES y el MEN no han sido publicados (De Zubiría, *Semana*, 2017) y publicitados en los medios de amplia circulación, como ha ocurrido con el PSPP. La libertad de elección, para los estudiantes, es atravesada por imaginarios y percepciones que apuntalan dudas en los estudiantes y sus familias: la diferencia entre las edificaciones puede ser un ejemplo claro para inclinar balanzas; los estereotipos frente a lo público y la movilidad social a la que se aspira, juegan también a favor de las universidades privadas.

**10. El PSPP ha favorecido con importantes recursos estatales a IES privadas. Por su concepción, diseño y calendario, el Programa descartó de entrada a las IES públicas.** Ideado en la universidad privada, el PSPP se estructuró con una ostensible ventaja para la recepción de los recursos por parte de las universidades privadas en Colombia. La primera versión se lanzó cuando la prueba de admisión en la gran mayoría de las universidades públicas se había realizado. La versión “Ser Pilo Profe” se adelantó sin la participación de la Universidad Pedagógica Nacional, reconocida por la Ley 30 de 1992 como “asesora del MEN en formación de docentes”, y terminó apoyando carreras en derecho o incluso maestrías (883 créditos de 999 concedidos fueron para posgrado). El PSPP tampoco se socializó con las universidades estatales antes de convertirlo en política, y no se contó nunca con su aval.

Más allá de la improvisación o descuido en la planeación, que también excluyó a los bachilleres del calendario B de sus beneficios, puede colegirse la intencionalidad del

Programa: empezó cuando no existía posibilidad de inscripción en las estatales y se utilizó un corte en Pruebas Saber 11 inferior al exigido por las mismas; además, solo se les reconoció el valor neto de la matrícula, de suyo subsidiado. Esta evidencia pone de presente en el tiempo que el propósito que hoy se esgrime de beneficiar a los estudiantes, tuvo un real trasfondo: favorecer a instituciones no oficiales que no tuvieron que subsidiar a ningún beneficiario, sino limitarse a cobrar el monto de sus costosas matrículas al erario.

A partir de la segunda versión, el MEN decidió entregar a las universidades estatales, por cada estudiante del Programa, un valor calculado con base en la matrícula promedio de sus estudiantes en pregrado y las transferencias del Estado a la universidad. El pago desconoce, entonces, el esfuerzo que las universidades estatales realizan año tras año para suplir con recursos propios, consultorías, asesorías y extensión, los costos misionales que el Estado no aporta y, por consiguiente, las universidades estatales no reciben lo que en justicia les cuesta cada estudiante, sino que, además, deben aportar al PSPP con su escaso presupuesto e incrementando la desfinanciación a la que están sometidas: en gruesa parte de las universidades estatales, la partida del Estado alcanza un porcentaje cercano al 50 % de sus presupuestos, obligándolas a buscar el 50 % por ciento restante con recursos propios. **Esta es una verdad irrefutable: el PSPP no da recursos a las universidades estatales; por el contrario, estas ayudan a financiar la matrícula de los estudiantes del PSPP que reciben. He allí una de las razones por las cuales algunas de ellas se han negado reiteradamente a abrir cohortes especiales con pruebas de admisión diferenciadas: el PSPP no les aporta financieramente; les ha exigido la adquisición de más recursos diferentes a aquellos que la nación provee. Legal y constitucionalmente se ven obligadas a recibir los estudiantes que pasan las pruebas de admisión, pero no promueven el Programa. El tratamiento es igual al que los demás estudiantes reciben.**

**11.** El PSPP sí le ha quitado recursos a las Instituciones de Educación Superior públicas. Afirmar lo contrario es falso y resulta incoherente con el propósito gubernamental de “hacer de Colombia la más educada”. Además de lo señalado en el numeral anterior, se ha explicado hasta la saciedad que, en el año 2015, el 0,4 % del punto adicional recaudado por el tributo CREE se destinaba en su totalidad a las IES Públicas. Pero, en 2016, solo les fue entregado el 46,4% de este valor, mientras en 2017 se recibió el 33.1% de lo correspondiente en el Impuesto a la Renta y Complementarios que sustituyó al CREE. La suma que dejaron de recibir las IES Públicas supera los \$ 808 mil millones. **En el proyecto del Presupuesto 2018, no aparece cifra alguna para las IES Públicas por este concepto, pero sí \$550 mil millones para el PSPP.** Lo girado por la nación para cubrir el desfinanciamiento del ICETEX en los últimos años, incluida la adición de 2017 y lo planeado para 2018, incrementan el guarismo. No se debe engañar aludiendo solamente a la base presupuestal que no ha sido tocada o que se incrementa levemente con la adición de 2017. Lo que ha sucedido con el antiguo CREE es claro, irrefutable.

**12. La ineficiencia del PSPP en materia financiera, no justifica su continuidad. Tampoco representa una opción para favorecer la cobertura con equidad. Su existencia profundiza la tendencia privatizadora de la educación superior en Colombia.** En las versiones 1 y 2, las IES no oficiales recibieron 22.147 jóvenes captando el 98.4 % del presupuesto, mientras las públicas matricularon 3.555 para recibir tan solo el 1.6 % del total de los recursos. Cinco universidades, entre todas, se llevaron el 51,51 % del peculio con 7.918 estudiantes (Observatorio de la Universidad Colombiana, 2016). Estas últimas cifras, comparadas en bruto, permiten constatar que cada estudiante en estas cinco universidades le costó al Estado casi 15 veces el valor promedio de uno matriculado en las 14 públicas acreditadas, sin tener en cuenta gastos de manutención y sin descontar el aporte que, arriba demostramos, hacen las IES públicas al Programa. Para la tercera versión, aunque subió la cantidad de estudiantes del Programa en algunas públicas, el porcentaje de ingresos para las privadas tan solo bajó al 94 % del total. Al completar las cohortes previstas para los 40 mil estudiantes del Programa, su costo puede superar los \$ 3.5 billones, incluidos los subsidios de sostenimiento, sin considerar los costos de la deserción. **Esta suma, para 40 mil estudiantes, es semejante a la girada por la nación a las públicas para la atención de 600 mil estudiantes en un año.**

Las críticas formuladas al PSPP son mayores en número a las aquí señaladas. La bibliografía es extensa y apunta a diversas consideraciones. Ellas relacionan el beneficio exclusivo hacia un fragmento poblacional específico y limitado, o hacia un grupo de interés particular: las universidades privadas, como ocurrió con “Agro-Ingreso Seguro”; otras recuerdan las consecuencias que tuvo en la salud el financiamiento establecido a la demanda, o la agudización de las brechas entre el sector rural y el urbano, o entre hombres y mujeres; se cita, así mismo, el carácter regresivo del subsidio y su transferencia final hacia el sector privado, el impacto marginal del programa, el enfoque productivo y las argumentaciones emocionales que para su defensa se esgrimen y que terminan relegando la posibilidad de acceso de poblaciones con escasos recursos a la educación superior, a la suerte de una lotería, entre muchas otras.

**El PSPP no es una política de Estado y no garantiza hasta hoy la continuidad de los aportes para los beneficiarios y sus matrículas.** Tampoco fue previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y no se proyectó con base en recursos que incluyeran vigencias futuras o la financiación total de cada cohorte. De esta manera, sin contar con la aprobación del entrante gobierno nacional, el actual adquirió deudas y compromisos con las que jurídicamente no estaría obligado el nuevo gobierno. Previsto con base en ingresos esperados por la bonanza de los precios en los hidrocarburos, cuando se presentó la debacle de estos en el mercado internacional, se empezó a tomar recursos destinados a las universidades estatales para garantizar la secuencia del programa. **Por supuesto, el Estado no puede y no debe abandonar hoy a quienes iniciaron sus estudios; debe proseguir su financiación, pero no debe abrir nuevas puertas al desangre del presupuesto nacional y menos aún para el beneficio de particulares.**

No es lo mismo financiar la matrícula (financiación a la demanda) y con ello beneficiar individualmente a un reducido número de estudiantes -como en el caso del PSPP-, que ampliar los recursos de las IES estatales. En el segundo caso, los recursos que reciben las IES estatales se convierten en beneficios colectivos de largo plazo, que se traducen en inversiones que favorecen la cobertura y potencian integralmente el desarrollo de la formación de calidad para todos. Dichos recursos se requieren para la normalización laboral docente, la ampliación de plantas, mejoras de infraestructura, dotación, bibliotecas, bases de datos, laboratorios, recursos educativos, creación de nuevos programas, fomento a la investigación y oportunidades de internacionalización y bienestar universitario, entre otros. En este último sentido es que podemos referirnos a políticas públicas que beneficien a la mayoría.

### **SER PILO NO PAGA SI LO PÚBLICO SE ACABA**

#### **Adolfo León Atehortúa Cruz**

Rector Universidad Pedagógica Nacional

Presidente Sistema Universitario Estatal, Distrito Capital.

Presidente Asociación Colombiana de Universidades, ASCUN\*

\*Sus opiniones expresadas en el presente texto no comprometen los organismos que preside