

El crédito educativo: una política que busca la equidad en el acceso a la educación superior a través del acceso al ICETEX

CAPÍTULO 3

LA UNIVERSIDAD Y EL ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR

El crédito educativo³¹ fue creado para apoyar al estudiante con bajos recursos para el ingreso a la educación superior. Desde los planteamientos de los organismos internacionales, el crédito se constituyó como una política de gobierno, que permitió la vinculación entre las entidades responsables de otorgar los créditos y las familias beneficiadas para la financiación de la educación superior.

La constitución del crédito educativo se hacía bajo el marco de la equidad, la cual, que no solo se entendía como la igualdad en el acceso, sino también como la vinculación de las políticas educativas para su funcionamiento. Es decir, un nuevo concepto de equidad, hacia el avance de una educación diferenciada debido a la diversidad de grupos que se atendían. En palabras de Cox (1997) Provisión diferenciada para la obtención de resultados similares; atención especial a los requerimientos de los grupos que social y culturalmente están más distanciados del lenguaje de la escuela, y focalización y discriminación positiva en la provisión de insumos y apoyo técnico. (p. 22)

De este modo, el autor afirmaba que la equidad se relacionaba con que la igualdad de oportunidades se ofreciera de conformidad con las necesidades y contextos diversos. No todos tenían el mismo camino, más bien, los esfuerzos se dirigían hacia los intereses de cada uno. En principio, parecía una concepción adecuada, pero para el acceso a la educación superior, los estudiantes estaban condicionados a la capacidad de pago para costear una carrera. En este sentido, no era una opción ni un interés, sino un condicionante.

A propósito de la estructuración de un crédito educativo dirigido a estudiantes, González (2000) referenciando a Woodhall (1992) proponía tres componentes: en primer lugar, la generación de un plan de amortización con una tasa constante de pago, que se incrementaría una vez el beneficiario estuviera trabajando; en segundo lugar, el diseño de un marco legal que permitiera recuperar los créditos

31 En países donde existe el pago de matrícula, funciona el sistema de préstamos para brindarle una posibilidad a los estudiantes con menos recursos. No obstante, de acuerdo a Tilak (citado por González, 1994, p. 77), la dificultad radica en que las personas con menos capacidad de pago están menos facultadas para la obtención del crédito por su capacidad de cumplimiento, sin embargo, para el incremento de la equidad social, se requiere que estos apoyos sean dirigidos a la población con menores recursos.

y evitar la evasión, y la instalación de un departamento de crédito y cobranzas que permitía hacer seguimiento y cobro de los créditos.

Lo anterior, conducía a revisar las fallas que el sistema de crédito evidenciaba, si bien se buscaba beneficiar a los usuarios de bajos ingresos en el marco de la equidad, aún existían dificultades en los pagos de los créditos, que en muchas ocasiones se debía a la falta de recursos de parte de los usuarios, es decir, había un estancamiento en los ingresos (González, 2000).

Según el Banco Mundial (1996), en todas las regiones se fomentó el financiamiento por parte del sector privado para la educación superior, se impulsó una mayor participación de la familia en la educación, se asignaron becas a los pobres y se diseñaron planes de crédito con el objetivo de reducir la pobreza. En este sentido, la posibilidad de acceder a un crédito educativo se consideraba, como un apoyo para que los jóvenes de pocos recursos pudieran ingresar a la educación superior. Lo cual se instaló bajo la legitimación de una política en el marco de la equidad, no obstante, la obtención de un crédito conllevaba una deuda que se resguardaba bajo la capacidad de poder pagar con la adquisición de un empleo en el futuro.

La construcción de directrices y planteamientos políticos de los países, para el apoyo de los pobres y las minorías en el marco de la equidad, consideraba los siguientes aspectos: el derecho a la educación básica y la adquisición de conocimientos para desempeñarse en la sociedad y la preservación de la educación para los estudiantes calificados, que no tuvieran recursos financieros y que pertenecieran a una etnia, o que tuvieran necesidades educativas especiales. Apoyos como las becas podían favorecer el acceso, dada la importancia de la educación de los ciudadanos para el crecimiento económico y reducción de la pobreza (Banco Mundial, 1996).

Para el Banco Mundial, la equidad tenía que ver con el incremento de alternativas económicas en los países y la posibilidad de los estudiantes para acceder a las becas y al crédito educativo. De acuerdo a Coraggio (1995), para el Banco las políticas sociales buscaban compensar, por razones de equidad, los efectos que trajo consigo la revolución de la globalización, en tanto liberaba las fuerzas del mercado y hacía a un lado los servicios que garantizaba el Estado.

En palabras de García (2007), los créditos educativos se habían diseñado para que los estudiantes de menores recursos tuvieran la posibilidad de acceder a la educación superior. La justificación se evidenciaba en que la falta de equidad era cada vez más prolongada, ya que la expansión del sector público tendía a estabilizarse y el sector privado a extenderse. Por lo tanto, los créditos y las becas eran de gran ayuda para los estudiantes de bajos recursos, no obstante, en realidad se demostraba que tanto las becas como los créditos eran difíciles de alcanzar para

la población más vulnerable; debido a la inestabilidad económica y el rendimiento académico, pues, no era el más adecuado en cuanto a las competencias adquiridas, lo cual limitaba la adquisición de una beca.

La mirada desde los organismos internacionales para la comprensión del crédito educativo como una forma de acceder a la educación superior, tenía varios matices, que se relacionaban con el gasto que tenían las universidades. Para este fin, el Banco Mundial generó algunas preocupaciones, como las enunciadas por Orozco (2010), las cuales se enmarcaban en:

- a) El modelo instalado en la región consistió en la creación del gasto por parte de las universidades territoriales y la Nación lo financiaba; dicho esquema sin evaluación de la efectividad en la institución provocó un desequilibrio entre los compromisos de la nación y los entes territoriales.
- b) La dependencia financiera de la universidad pública conducía a que el pago de aranceles no generara mayor impacto en los ingresos de las instituciones.
- c) Los gastos de funcionamiento representaban un 82 % incluyendo los gastos personales; un 73 % en las universidades nacionales, el 73 % y un poco más en las territoriales. En este sentido, lo que se destinaba a la inversión no aumentó del 17 % en las instituciones nacionales y del 11 % en las territoriales.
- d) El costo unitario por estudiante aumentó en la década a una tasa del 1.8 % real anual; sin embargo, los costos totales por estudiante subieron, dado el envejecimiento de la planta docente y la limitación para cubrir el valor de las pensiones y cesantías.
- e) La heterogeneidad de la oferta educativa y de perfiles institucionales en el nivel de pregrado, además del poco desarrollo de los posgrados en la región. (pp. 27-28)

Dichas preocupaciones para el Banco Mundial se desarrollaron en el afán de buscar financiamiento para la universidad pública. La dependencia en términos de presupuesto y el manejo del gasto, que no permitía una inversión mayor, permitió visualizar el crédito educativo como un mecanismo para apoyar los gastos de la universidad, teniendo en cuenta las limitantes que este camino tenía; de esta forma, entre los propósitos del Banco se encontraba la legitimación el crédito como una solución para superar los problemas de financiación de la universidad.

La relación entre equidad y educación para la garantía de los derechos de los individuos era vital. La inclusión de la equidad dentro del funcionamiento de

los países, iba a permitir la generación de oportunidades a los ciudadanos para el mejoramiento de su calidad de vida. De acuerdo a Salmi (2013) referenciando a la OCDE, la equidad tenía que ver con la justicia y la inclusión:

La equidad en la educación tiene dos dimensiones. La primera es la **justicia**, lo que implica garantizar que las circunstancias personales y sociales - por ejemplo, el género, el nivel socioeconómico o el origen étnico - no debe ser un obstáculo para lograr el potencial educativo. La segunda es la **inclusión**, lo que implica garantizar un nivel mínimo básico de la educación para todos - por ejemplo, que todo el mundo debería ser capaz de leer, escribir y hacer operaciones aritméticas simples. Las dos dimensiones están estrechamente entrelazadas: la lucha contra el fracaso escolar ayuda a superar los efectos de la privación social, que a menudo provoca el fracaso escolar. (p. 85)

Esta concepción de la equidad se podía apreciar en la educación básica y media de nuestro país, debido a los esfuerzos que se venían llevando a cabo por los diferentes gobiernos en términos de cobertura, y la preocupación por enseñar los conocimientos básicos para la vida; sin embargo, no se podía afirmar lo mismo en la educación superior, pues aún quedaban muchos esfuerzos por implementar en materia de acceso, la condición socioeconómica era un factor que afectaba directamente las posibilidades de ingreso.

Para el caso de Colombia, González afirmaba que el crédito educativo se insertaba, como base para complementar la asignación de presupuesto por parte del Estado. Los Bonos de Ahorro Educativo (TAE)³² servían para pagar los estudios universitarios y el sistema de préstamos funcionaba para el pago de la matrícula de los estudiantes menos favorecidos, no obstante, existía la tensión en cuanto a las personas que no tenían tanta posibilidad de acceder a un crédito debido a su capacidad de pago e inestabilidad financiera.

El ICETEX se caracterizaba por ser una entidad reconocida a nivel latinoamericano y, como tal, estaba incluida en los planes de gobierno y políticas educativas dirigidas a la educación superior. Como institución, representaba un papel muy importante para los estudiantes con menos recursos, cuyo objetivo era contribuir al proceso de ingreso a la educación superior a partir de créditos educativos.

La institución surgió con la iniciativa de Gabriel Betancur Mejía, a partir de su interés de cursar un posgrado en el exterior. Betancur tuvo una conversación con Cipriano Restrepo Jaramillo, presidente de la Compañía Colombiana de Tabaco,

32 Títulos de ahorro en educación. (Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior). De acuerdo al ICETEX: "Es un título valor que permite ahorrar para asegurar total o parcialmente los costos de la educación superior en el país o en el exterior del beneficiario que se elija, se expresan en Unidades de Matrícula Constante (UMAC), lo que permite la valorización periódica en relación con el incremento anual de las matrículas en los centros de educación superior".

con el propósito de financiar sus estudios. Después de una conversación con los miembros de la junta directiva se le concedió un préstamo de mil dólares. A partir de dicho préstamo, surgió el crédito educativo en Colombia.

Betancur, durante su especialización, trabajó en una propuesta que permitiera que los estudiantes y profesionales pudieran adelantar sus estudios de pregrado o especializaciones en el exterior, a través de un préstamo con tasas razonables, cuyos criterios de selección fueran los méritos académicos y la relevancia de los estudios para el país; planteamientos que permitieron construir una entidad oficial, descentralizada, con personería jurídica, con sus propios recursos y con una junta directiva en la que participaron representantes de sector público y privado. Así, el 3 de agosto de 1950, con el apoyo del presidente Mariano Ospina Pérez y gracias a que el Dr. Gabriel Betancur Mejía era el secretario de Asuntos Técnicos y Económicos de la Presidencia de la República en los años 1949-1950, se aprobó la creación del Instituto Colombiano de Especialización Técnica en el Exterior (ICETEX), mediante Decreto 2586 de 1950 (Ocampo, 2002).

Su funcionamiento tuvo inicio en 1952, con su primer director y fundador, el Dr. Gabriel Betancur Mejía, cuyo objetivo fue el fomento y promoción del desarrollo educativo y cultural de la nación a través el crédito educativo, a partir de apoyos financieros para que los estudiantes cursaran sus estudios en el exterior. La misión del ICETEX estaba dirigida a que los colombianos tuvieran la posibilidad de adquirir formación a nivel nacional o internacional en el ámbito científico o técnico con el objetivo de apropiarse la vida intelectual.

De acuerdo al MEN (2011), las funciones y objetivos del ICETEX estaban dirigidos a: facilitar el acceso, generar oportunidades de estudio, obtención de alternativas de financiación e involucrar a las instituciones de educación superior; entre las funciones generales encontramos:

- Impulsar la financiación de la educación superior a través del crédito educativo de acuerdo con las políticas públicas en términos de ampliar la cobertura.
- Otorgar créditos para la realización de estudios dentro del país o en el exterior.
- Gestionar la cooperación internacional para buscar mejores oportunidades de formación del recurso humano en el exterior.
- Promover las solicitudes de asistencia técnica y cooperación internacional relacionada con becas de estudio.
- Generar alianzas con entidades públicas o privadas, del orden nacional o internacional, para cofinanciar la matrícula de usuarios para la educación superior.

- Divulgar la oferta de becas extranjeras que se hagan al país.
- Administrar los recursos fiscales de la nación, destinados a créditos condonables educativos a universitarios en el país.
- Administrar los recursos que reciban las entidades del Estado, para ser utilizados como becas, subsidios o créditos educativos.
- Administrar los fondos públicos destinados a cubrir los gastos de educación formal, no formal e informal de los funcionarios del Estado.
- Administrar los fondos de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, destinados a la financiación de estudiantes colombianos en el país y en el exterior.
- Administrar los programas de crédito del gobierno de Colombia en el exterior, para artistas nacionales.
- Administrar los fondos destinados a financiar los programas de becas para estudiantes extranjeros que deseen adelantar estudios en Colombia.
- Evaluar los resultados académicos de los beneficiarios del crédito educativo o beca.
- Diseñar políticas para los créditos condonables de los programas de reciprocidad para personal extranjero altamente calificado en el país.
- Promover el intercambio estudiantil a nivel internacional.
- Administrar los fondos destinados al sostenimiento de becas y préstamos para la educación media y superior.
- Adoptar las políticas de administración, dirección y control para el desarrollo del convenio relacionado con el Colegio Mayor Miguel Antonio Caro y los demás programas de bienestar estudiantil que establezca el gobierno para estudiantes colombianos en el exterior.
- Captar fondos provenientes del ahorro privado y reconocer intereses sobre los mismos.
- Mantener en circulación Títulos de Ahorro Educativo, TAE, para estudios de pregrado y posgrado en el país y en el exterior.
- Celebrar operaciones de crédito interno y externo, relacionados con su objeto, con sujeción a las leyes sobre la materia.

- Administrar los programas que el Gobierno Nacional, en desarrollo de la política social, le confía para promover el financiamiento de la educación superior.
- Fomentar el estudio de idiomas extranjeros de los colombianos para mejorar los niveles de competitividad a nivel internacional.
- Efectuar estudios y encuestas sobre la calidad de sus servicios.
- Otorgar los subsidios para la educación de conformidad con los proyectos del Gobierno Nacional.
- Recaudar las tarifas correspondientes a los costos de los servicios prestados por el Instituto.
- Asesorar a las demás entidades del sector de la educación en la administración financiera de los recursos para la educación.
- Las demás funciones que le fijen las leyes y los reglamentos acordes con su naturaleza. El Estado colombiano fue el precursor en América Latina de la creación de instituciones como el ICETEX. Según Blanco (2014), entre 1950 y 1989 se habían beneficiado a unos 60.000 jóvenes a nivel nacional e internacional. Mediante los presupuestos otorgados, el Estado financiaba a la universidad pública, sin distinción del estrato socioeconómico, con un 98 % de los costos de formación del estudiante; sin embargo, algunas universidades privadas elevaron la solicitud de poder recibir los recursos del Estado mediante la figura de “subsidio a la demanda”. Así pues, se apoyó a la creación de un mercado de la educación superior, con lo que se benefició en su mayoría a la universidad privada con los recursos del Estado.

De esta manera, se evidenciaba que, en apariencia, los sistemas de apoyo para el acceso a la educación superior eran eficientes, no obstante, al analizar las estadísticas en cuanto a la cantidad de jóvenes que ingresaban a la educación superior, en comparación con los bachilleres que se graduaban cada año, se observaba que la mayoría de los estudiantes de los estratos 1 y 2 quedaban por fuera del sistema, siendo el camino laboral una opción, con un bajo sueldo y sin mayor posibilidad de acceso a la formación superior.

Tabla 10. Relación entre inscritos para pruebas de Estado ICFES para el ingreso a la educación superior, cupos, solicitudes y matrícula total en primer curso (1993-2000)

Años	Inscritos ICFES	Cupos	Solicitudes	Matrículas	% matrícula con respecto a cupos
1993	338.534	266.210	480.811	187.948	70.60%
1994	379.827	310.568	472.665	221.360	71.25%
1995	433.245	372.015	518.511	257.239	69.14%
1996	480.259	389.125	501.890	263.911	67.82%
1997	510.194	439.428	586.182	298.128	67.84%
1998	543.398	479.819	552.990	267.866	55.82%
1999	568.232	421.819	494.184	230.221	54.57%
2000	582.822	491.793	588.523	267.950	43.49%

Fuente: Datos ICFES

De lo anterior podemos inferir que, si bien había una demanda en educación a propósito del impacto social y laboral del pregrado, eran muchos los estudiantes que no accedían al sistema educativo. Se evidenciaba un aumento de los estudiantes que se inscribían para la presentación de la prueba ICFES cada año, en comparación con la cantidad de matrículas que se formalizaban desde 1993, las cuales se mantenían de forma constante. A pesar de que en Colombia se estaban desarrollando estrategias para ampliar la cobertura en la educación superior, todavía no eran suficientes para superar la equidad del acceso.

La condicionante económica dificultaba la integración al sistema de educación superior. De acuerdo a las estadísticas expuestas por el MEN (2003), en 1993 se presentaba inequidad en el acceso; el 3.5 % de los dos quintiles de ingreso más bajo se encontraba en una institución de educación superior, comparado con un 36 % en los quintiles más altos. Para 1997, el 9 % de los jóvenes más pobres asistían a una institución en comparación con el 65 % de los jóvenes más ricos.

Lo anterior indicaba que los bajos niveles de cobertura eran equivalentes a los cupos que no se utilizaban, por lo que necesario un equilibrio entre la oferta y la demanda, así como también un mejoramiento de las condiciones económicas y crediticias de los estudiantes. La oferta del crédito aún era insuficiente para satisfacer las necesidades de los jóvenes, de 1995 a 1999 el número de estudiantes con crédito del ICETEX disminuyó de 7.5 % a 4.5 %. En el 2000, este porcentaje aumentó hasta alcanzar el 6 %, con 55.000 estudiantes beneficiados. En este sentido, era preciso analizar cuáles eran las condiciones que limitaban a los jóvenes para que ingresaran a la universidad. Ya estaba visto que la condición socioeconómica

era una razón, las falencias durante la preparación en la escuela y la falta de motivación para estudiar.

Según Sánchez y Márquez (2012), se ofrecieron programas en las instituciones de educación superior mediante fondos del Estado con la administración del ICETEX. El apoyo a los estudiantes tuvo un incremento de 1.8 % en el 2000 a 6.7 % en el 2009; con apoyo financiero fue de 5.5 % a 10.1 %, con el apoyo del crédito del ICETEX a mediano plazo fue de 0.18 % a 0.69 % en el periodo 2000-2009.

Tabla 11. Apoyos financieros para los estudiantes

	2000	2009
Programas de apoyo para estudiantes	1.8%	6.7%
Apoyo financiero	5.5%	10.1%
Crédito del Icetex a mediano plazo	0.18%	0.69%

Fuente: Elaboración propia

Según el informe de gestión elaborado por el ICETEX en 2010, la importancia del ICETEX durante el periodo de 2003 a 2010 era incuestionable, no obstante, no se cumplía con las expectativas establecidas por el gobierno en lo que respecta a la cobertura. El presidente de entonces, Álvaro Uribe Vélez, impulsó una transformación institucional para fortalecer al ICETEX, como un ente estatal competitivo y eficiente, a partir de nuevas fuentes de financiación. Para este fin, la nación gestionó un crédito en el 2002 con el Banco Mundial por un valor de 200 millones de dólares y una contrapartida del ICETEX por 87 millones de dólares, de modo que el Instituto se fortaleció para seguir atendiendo a jóvenes de los estratos bajos. Estos recursos dieron origen al Proyecto ACCES³³ cuyos beneficiarios en esos 8 años ascendieron a unos 300.015 pertenecientes a familias de los estratos 1, 2 y 3.

En 2005, se contaba con un gran número de beneficiarios, lo que motivó la transformación del Instituto en una entidad financiera, para garantizar la sostenibilidad de los préstamos educativos y otorgar nuevos créditos. El 31 de diciembre de 2005, bajo la Ley 1002, el presidente de la República transformó al ICETEX en una entidad financiera de naturaleza especial, autonomía administrativa, espacio fiscal, patrimonio y presupuesto propio; su carácter financiero le permitió

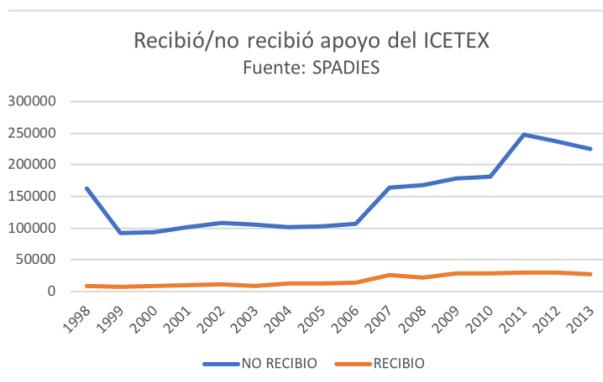
33 De acuerdo al ICETEX, el crédito Acceso con Calidad a la Educación Superior (ACCES), es una línea de crédito largo plazo para financiar programas técnicos profesionales, tecnológicos o de ciclo complementario de escuelas normales superiores o universitarios en la que se le presta a un estudiante para que pague un nuevo profesional.

la captación de recursos mediante mecanismos como la Emisión de Título de Ahorro Educativo (TAE)³⁴ o titularización de cartera.

De acuerdo a lo anterior, el gobierno del presidente Uribe tenía claros dos propósitos frente a la modernización del ICETEX, por un lado, convertir el Instituto en una entidad financiera con los mismos atributos de un banco, transformando el objetivo que en un principio había proyectado su fundador, por otro lado, fomentar la bancarización para los jóvenes de 18 años que no fueran aceptados en una entidad financiera por su falta de experiencia crediticia.

El informe afirmaba que, frente a un banco comercial, el ICETEX tenía ventajas en cuanto a los intereses, ya que en este gobierno la tasa de interés se diversificó para que los créditos fueran subsidiados en los estratos 1, 2 y 3, y que se tuviera la posibilidad de pagar el crédito hasta por 16 años; además, se incrementaron los recursos para el financiamiento de la educación técnica y tecnológica, la cual se acompañaba por subsidio de sostenimiento.

Figura 3. Estudiantes que recibieron o no apoyo del ICETEX, 1998-2013



Fuente: SPADIES (2014)

Como se puede apreciar, el número de créditos otorgados por el ICETEX fue constante de 1998 a 2013. También hubo una cantidad importante de estudiantes que se financiaron sin obtener un crédito de dicha institución. Se puede apreciar que desde 2006 se incrementó el número de estudiantes que no acudieron al Instituto para acceder a un crédito, fecha en la cual fueron evidentes las críticas de los usuarios hacia los servicios que prestaba la institución.

34 Por el cual se reglamenta la Ley 18 de 1988 y se determinan las características generales de los Títulos de Ahorro Educativo TAE, así como la naturaleza de las inversiones o préstamos que se puedan efectuar con estos recursos.

El número de estudiantes que accedieron a un crédito en el ICETEX a mediano plazo en el 2000 y desertaron en el primer semestre fue del 14.4 % y en el 2009 del 16.6 %; y el porcentaje de aquellos que no recibieron crédito y que desertaron fue del 19.6 % en el 2000 y del 25.4 % en 2009, mientras que los estudiantes que accedieron al crédito ACCES en el 2005 desertaron el 10.3 %, y en el 2009 desertaron el 16.54 %. La tasa de deserción de los no beneficiarios de ACCES fue del 21.9 % y del 25.54 % en 2005 y 2009 respectivamente. En términos de retención, se afirmaba que la deserción disminuyó un 67 % para los estudiantes que se financiaban con créditos del ICETEX.

Tabla 12. Deserción vs. adquisición de créditos de 2000-2009

	2000	2009
Estudiantes con crédito a mediano plazo y desertaron	14.4%	16.6%
Estudiantes que no recibieron crédito y desertaron	19.6%	25.4%
	2005	2009
Estudiantes crédito ACCES y desertaron	10.3%	16.54%
Estudiantes no beneficiarios ACCES y desertaron	21.9%	25.54%

Fuente: Elaboración propia

Tabla 13. Estudiantes que recibieron o no apoyo del ICETEX, 1998-2013

	NO RECIBIO	RECIBIO
1998	162857	8381
1999	92413	8158
2000	94021	9255
2001	101066	10485
2002	107957	11867
2003	105651	9388
2004	101861	13353
2005	103109	12356
2006	106602	14064
2007	164357	25679
2008	168507	22454
2009	178130	28531
2010	181540	28242
2011	247143	30579
2012	237298	30665
2013	225335	27339

Fuente: SPADIES (2014)

Según la Tabla 12, había una distancia muy marcada entre los estudiantes que recibieron o no un crédito en el ICETEX. Por ejemplo, en 1998 los estudiantes que no recibieron un crédito fueron 162.857 frente a 8.381 que sí recibieron. En 2013, los estudiantes que no recibieron crédito, 225.335 frente a 27.339 que sí recibieron. Lo anterior indica, que la cifra de retención de la deserción en la educación superior no era tan representativa, en comparación de los estudiantes que no habían tomado un crédito del ICETEX, lo que resultaba más claro en la Tabla 13, que se presenta a continuación:

Tabla 14. Recibió/no recibió apoyo del ICETEX, 1998-2013

	NO RECIBIÓ	RECIBIÓ
1998	95.11%	4.89%
1999	91.89%	8.11%
2000	91.04%	8.96%
2001	90.6%	9.4%
2002	90.1%	9.9%
2003	91.84%	8.16%
2004	88.41%	11.59%
2005	89.3%	10.7%
2006	88.34%	11.66%
2007	86.49%	13.51%
2008	86.24%	11.76%
2009	88.19%	13.81%
2010	88.54%	13.46%
2011	88.99%	11.01%
2012	88.56%	11.44%
2013	89.18%	10.82%

Fuente: SPADIES (2014)

Según la tabla, la tasa de deserción había disminuido gracias a los créditos del ICETEX, lo cual representaba un 11 % de la población matriculada en las IES.

El MEN (2009) refiere que los costos de la matrícula y el sostenimiento de los estudiantes eran dos de las principales causas de abandono estudiantil, por tal razón, el gobierno nacional buscaba fortalecer el financiamiento a la demanda a través de un esquema liderado por el ICETEX, cuya misión era apoyar a los estudiantes con créditos educativos y el subsidio para el sostenimiento de la población con menos ingresos. De esta manera, el gobierno nacional otorgó, a través del Instituto, subsidios de sostenimiento equivalentes a 1.15 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV), dirigidos a los estudiantes más

pobres, es decir, aquellos que se encontraban en el Sisbén³⁵ 1 y 2, así que desde 2007 a 2010, se otorgaron 100.000 subsidios de sostenimiento. El financiamiento del ICETEX benefició a gran parte de estudiantes colombianos para que ingresaran al mercado de la educación, lo que significaba que el presupuesto de la universidad privada estaba por encima de la pública. No obstante, la creación de deudas familiares provocó que los estudiantes utilizaran parte de su bajo salario para el pago de la deuda que, en ocasiones, no era de tan buena calidad. Asimismo, los recursos que se generaron a través de los créditos no fomentaban la equidad, ya que los estudiantes que adquirirían un crédito no necesariamente estaban en universidades prestigiosas.

En 2012, bajo el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, se decretó la Ley 1547, por la cual se otorgaron beneficios a estudiantes de pregrado a partir de la vigencia de dicha ley. Entre los requisitos estaba que el joven perteneciera a estratos socioeconómicos 1, 2 o 3 y se subsidiaba el 100 % de los intereses durante la vigencia del crédito, así que el estudiante asumió el pago del capital actualizado en el IPC anual.

Desde las instituciones de educación superior se habían dispuesto estrategias para la generación de un apoyo financiero para el pago de matrículas y así evitar la deserción estudiantil a través de cuatro mecanismos: los subsidios en el valor de la matrícula, a partir de la aplicación de un descuento para los estudiantes con menos recursos, los subsidios de sostenimiento donde se brindaba un beneficio en relación con la alimentación, vivienda, y apoyo en textos escolares, los préstamos y créditos que eran programas de apoyo para el pago de la matrícula y la beca - trabajo donde se generaban monitorias en la institución a la que perteneciera el estudiante (MEN, 2013).

Siempre se había dicho que las tasas de interés del ICETEX eran las mejores del mercado, gracias a los medios de comunicación, la publicidad y los planes de gobierno y, por tanto, las más favorables para los estudiantes. Sin embargo, el Fondo Nacional del Ahorro (FNA) ofrecía créditos educativos mediante la aplicación de la Sentencia C-625/98 a la cual podía acceder el beneficiario, pero también se beneficiaba su cónyuge, compañero permanente, hijos, nietos, hermanos y sobrinos; con una oferta de más de 1.000 programas de formación superior. Este crédito cubría hasta el 100 % del valor de la matrícula para cada semestre y funcionaba para programas como pregrado, posgrado (especialización, maestría y doctorado nacional o internacional). Además, se contaba con otra modalidad para quienes estaban interesados en cursar carreras de Oficial o Suboficial de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional (FNA, 2011).

35 Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales. Se usa para identificar de manera eficaz a las personas en situación de necesidad (pobreza o vulnerabilidad), y de esta forma brindar el apoyo necesario a estas personas. El Sisbén calcula un puntaje que ordena a las personas de acuerdo a sus necesidades, que va de 0 a 100.

Tanto el ICETEX como el FNA ofrecían créditos educativos especialmente para los estratos 1, 2 y 3, de tal manera que los jóvenes que querían acceder a la educación superior, tuvieran más opciones de financiamiento. Los requisitos y tasas de interés eran las siguientes:

Tabla 15. Comparativo de tasas y requisitos para el acceso a crédito del ICETEX y del FNA – 2019

REQUISITOS ICETEX	REQUISITOS FNA
-Ser colombiano.	-Estar afiliado al Fondo Nacional del Ahorro por cesantías o ahorro voluntario.
-Pertener a los estratos 1, 2, 3, 4, 5 o 6.	
-Prueba Saber 11: para primer semestre puntaje igual o superior a 240, y haber presentado la prueba a partir del año 2012.	Tener una de las siguientes garantías:
-Promedio de notas: si ingresas a partir de tercer semestre, debes contar con un promedio igual o superior de 3.4 en el último período cursado o acumulado.	-Pignoración de cesantías: solo aplica para funcionarios públicos. Siempre y cuando la cifra requerida sea igual al total de cesantías.
-Si ingresas a segundo semestre, deberás cumplir el requisito de puntaje Saber 11 o de promedio de notas.	-Crédito hipotecario con el FNA.
-Tener un deudor solidario aceptado por El ICETEX.	-Codeudor: no es necesario que esté afiliado al FNA, idealmente que tenga ingresos iguales o superiores a los del afiliado.
-Estar admitido en un programa que cuente con reconocimiento del Ministerio de Educación.	-Entregar la solicitud del crédito por el que está optando.
	-Las cesantías no deben encontrarse pignoradas o embargadas.
	-Llenar debidamente el Formulario Único de Solicitud de Crédito.
	-Fotocopia del documento de identidad.
	-Poseer el Certificado de Ingresos y Retención del último año.
	-Tener un certificado laboral no superior a 60 días.
	-Facturas de pago, egresos y/o pensión del último mes.
MODALIDADES ICETEX	MODALIDADES FNA
-Línea a corto plazo, se paga la totalidad del crédito mientras se estudia. Los intereses están entre el 11.66 % y 13 % efectivo anual.	-Si la solicitud se realiza por medio de las cesantías y a corto plazo, el interés efectivo anual es del 11.5 % y del 0.91 % mensual.
-Línea a mediano plazo, se paga el 30 % mientras se estudia. Los intereses están entre el 11.66 % y el 13 % efectivo anual.	-Si es a largo plazo, el interés será del 12.5 % efectivo anual y del 0.98 % mensual.

REQUISITOS ICETEX	REQUISITOS FNA
-Línea a largo plazo, se paga la una vez se gradúa el estudiante, tiene hasta el doble de tiempo para pagar el valor restante de lo que inicialmente solicitó. Los intereses están entre el 11.66 % y el 13 % efectivo anual.	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del ICETEX y el FNA

Como se muestra en los requisitos y los intereses de ambas entidades eran similares, pero la diferencia se definía por la cantidad de tiempo en que se accedía al crédito y el cobro de interés sobre interés que manejaba el ICETEX. De esta manera, el FNA se ratificó como una entidad apropiada para la búsqueda de financiamiento estudiantil, por parte de los estratos más bajos de la población.

Sumado a lo anterior, durante la presidencia de Juan Manuel Santos, en el año 2016, se sancionó una ley que disminuyó los intereses de los créditos educativos del FNA. El beneficio aplicaba para aquellos jóvenes que pertenecieran al estrato 1, 2 y 3 del Sisbén con una tasa real del 0 %, es decir, que no se pagaban intereses, solo el valor del capital más el impacto de la inflación, de acuerdo al Artículo 1 de la ley:

A los afiliados del Fondo Nacional de Ahorro por cesantías y/o ahorro voluntario contractual que sean beneficiarios de créditos educativos por parte de esta entidad para estudios de pregrado y que pertenezcan a los estratos 1, 2 y 3, priorizados en el Sisbén de acuerdo con los cortes establecidos por el Ministerio de Educación les serán subsidiados por parte del Gobierno nacional el 100 % de los intereses del crédito, en las modalidades de corto y largo plazo, previa disponibilidad de recursos. Los beneficiarios solo deberán asumir el pago del capital actualizado en el IPC. (FNA, 2016)

Con esta iniciativa se esperaba beneficiar a unos 2 millones de afiliados y generar una medida para superar la desigualdad.

La equidad en la educación consistía en comprender la diversidad estudiantil. Desde la perspectiva del MEN (2012), el sistema educativo equitativo se adaptaba a la diversidad y le otorgaba al estudiante lo que necesitaba, es decir, tenía en cuenta las diferencias y las necesidades individuales (Unesco). La igualdad se refería a un sistema en el que se les daba lo mismo a todos los estudiantes, sin tener en cuenta sus diferencias. La equidad se encontraba en el marco de la educación inclusiva, donde se potenciaba la diversidad y la participación de la comunidad en la cultura.

En la educación superior, la equidad tenía que ver con cuatro dimensiones para la determinación de acciones: en primer lugar, la oferta del sistema educativo,

que se relacionaba con la formación técnica y universitaria, en segundo lugar, el acceso al sistema educativo, el tercer lugar, la permanencia en el sistema educativo y finalmente, la formación durante la estancia en el sistema educativo, en relación con las posibilidades laborales para los egresados.

Bajo esta perspectiva, el Ministerio de Educación Nacional respaldaba a los estudiantes con sus políticas de acceso a la educación superior en términos de equidad. En este caso, favorecía al estudiante en el ámbito de la universidad. La perspectiva de la equidad en el MEN (2009) se traducía en una educación para una sociedad más equitativa y que generara mecanismos para la movilidad social, la generación de ingresos y el desarrollo de objetivos para una sociedad más justa. El ICETEX era una entidad que, según su razón social, establecía mecanismos para que los estudiantes accedieran a la educación superior en unas condiciones justas y equitativas, pero eran muchos los casos, las opiniones e inconformidades por parte de los beneficiarios del Instituto.

Los usuarios mostraban inconformidades por el aumento de los intereses, la falta de preparación financiera para el estudiante y sus familias y el manejo de la expectativa que generaba el acceso a la educación superior, frente a la oportunidad de la movilidad social del estudiante que, en muchas ocasiones, no era positiva debido a la falta de oportunidades laborales. En todo caso, como institución, el ICETEX presentaba fallas estructurales que aún no se habían resuelto a pesar de las cifras positivas que se presentaban.

De acuerdo a la revista *Emprendimiento y economía* (2013), se afirmaba que durante el gobierno de Juan Manuel Santos se benefició a los estratos 1, 2 y 3 respecto a la adquisición de créditos en el ICETEX, sin embargo, se presentaron endeudamientos debido a errores administrativos que provocaron cobros excesivos de intereses. Así mismo, había usuarios que no pagaban la deuda; de cada 100 deudores, 55 no pagaban. Según algunos usuarios, llegaron a pagar cuatro veces el valor del crédito a causa de los errores administrativos. Por otra parte, antes del 2012, los intereses eran más elevados y hubo una gran cantidad de errores en la liquidación, lo que causó desconfianza entre los usuarios antiguos y nuevos; dichos errores administrativos causaron que varios estudiantes tuvieran cuentas divididas al haber un cambio de sistema, lo que provocó que los beneficiarios pagaran dos veces por la misma cuota o el pago de interés sobre interés.

La revista digital *Primer nombre* (2018), indicaba que la idea inicial del ICETEX estaba dirigida al otorgamiento de créditos para los que quisieran continuar con su estudio y tener un mejor futuro con el fin de reducir la pobreza. Sin embargo, la mala administración provocó que los intereses fueran muy altos y la deuda casi imposible de pagar, casi una condena, o una esclavitud financiera, que generó a los usuarios embargos por los cobros y reportes a las centrales financieras. Según el diario *El Tiempo* (1992), el ICETEX se encontraba en una crisis financiera que

le impedía atender las solicitudes de los 12.230 de jóvenes presentadas durante el segundo semestre de 1992. El presupuesto nacional representaba un 3.8 % de los recursos del instituto, presentando un faltante de 8.153 millones de pesos, cuyas consecuencias fueron un déficit en la recuperación de cartera por 3.188 millones de pesos. La caída en las tasas de interés generó un impacto de 660 millones. Además, se prohibieron los auxilios parlamentarios por parte de la Asamblea Nacional Constituyente y se suspendió el cupo de redescuento del Banco de la República, esto obligó al ICETEX a tomar un crédito bancario con la tasa más costosa.

Por su parte, el diario *El Tiempo* (2019) señaló que el ICETEX se había convertido en un riesgo para los usuarios de bajos ingresos que accedían a este tipo de apoyo. El intento de abonar dinero para amortiguar la deuda se difuminaba, ya que este dinero era absorbido por los intereses; además, un atraso en el pago de una cuota por segunda vez generaba un seguimiento por parte de las oficinas de cobro, generando nuevos intereses. De esta manera, las firmas de abogados fueron un negocio lucrativo para el cobro de la cartera vencida de los usuarios.

En consecuencia, si bien el ICETEX había beneficiado a gran número de estudiantes de los estratos 1, 2 y 3, era preciso revisar las consecuencias de esta opción. En primer lugar, las expectativas e ilusiones de los estudiantes, al acceder a un crédito con el sueño de generar una carrera y obtener ingresos, no era tal, dado la dificultad para obtener un empleo bien remunerado; en segundo lugar, la visión de la educación como un producto de consumo en manos del mercado, implicaba necesariamente el dinero como factor de adquisición del bien, visto así, la educación perdía su sentido de verdad y conocimiento, lo que nos llevaba a identificar al estudiante como un cliente y un consumidor de la educación, y finalmente, la capitalización de los intereses del ICETEX, es decir, el cobro del interés sobre el interés hacía que el usuario adquiriera una deuda interminable de acuerdo a este modelo de cobranza, era una deuda infinita por un diploma universitario que quizá no tuviera el resultado esperado por los estudiantes y sus familias.

En resumen, la política del crédito educativo hizo esfuerzos por generar oportunidades para que los estudiantes de los estratos bajos accedieran a la educación superior y, por supuesto, una política que resonaba en los planes de gobierno, no obstante, el crédito educativo hacía parte de una deuda privada que se proyectaba al endeudamiento, especialmente, de los estratos bajos. Se podía afirmar que el país trabajaba para aliviar el endeudamiento de las familias, pero eran pocos los esfuerzos para recibir en el campo laboral a aquellos estudiantes que se graduaban con mucho más esfuerzo, que aquellos que eran de alguna manera privilegiados.

El ICETEX se constituyó en sus inicios como una entidad social y al servicio de la comunidad, no obstante, como se muestra a lo largo de este apartado, con los gobiernos de turno se transformó su orientación social hacia la conformación

de una entidad financiera, que no estaba muy alejada de los propósitos de un banco. Como evidencia de lo anterior, está la cantidad de estudiantes que consideraban que el ICETEX, más que ayudarles con su sueño de estudiar, los llevó a un problema de endeudamiento familiar.

Con todo lo anterior, era preciso que los gobiernos diseñaran mecanismos más adecuados con el contexto real, generando opciones que se enmarcaran en la equidad de aquellos jóvenes que, por situaciones económicas no podían ingresar a las IES, tuvieran opciones apropiadas para tener un proyecto de vida acorde a sus necesidades. Finalmente, la Unesco (2003) afirma que la educación en un futuro próximo tendrá como objetivo generar la equidad en el acceso a la educación a través de la instauración de las políticas públicas, con el apoyo de los sistemas educativos y el diseño de los sistemas fiscales.

La participación de los estudiantes en los gastos de la educación superior y el gasto público para la educación *superior*

Una de las formas en las que se apoyaban las políticas educativas para la financiación de la educación superior, era con la participación de las familias en los gastos para el ingreso a las IES. La universidad privada funcionaba con las matrículas por parte de los estudiantes y la universidad estatal recibía el presupuesto por parte de la nación. En ambas circunstancias, las familias contribuían con el pago de las matrículas, sin embargo, para los organismos internacionales se hacía necesario el incremento de las mismas para su sostenimiento.

Para el Banco Mundial (1996), el acceso a la educación superior era una situación que debían garantizar los gobiernos, a través de diferentes mecanismos, independientemente de la situación económica de los estudiantes. Parte de la función de los gobiernos era incrementar el financiamiento privado, con el objetivo de cubrir el riesgo que tenían las entidades financieras en relación con los préstamos. Se planteó una posible solución para los derechos de matrícula y la eficiencia en el gasto:

- Educación básica gratuita, con la colaboración de las comunidades y apoyo económico para los niños de familias pobres.
- Cobro selectivo de derechos de matrícula para la educación secundaria y entrega de becas para grupos seleccionados.
- Cobro de derechos de matrícula para la enseñanza pública superior, con el apoyo de los préstamos y generación de impuestos para permitir que aquellos estudiantes necesitados pudieran pagar hasta que obtuvieran ingresos.
- Educación primaria de buena calidad para todos los niños.

- Mejorar el acceso a la educación secundaria con buena calidad.

Controlar que el gasto público fuera eficiente para las escuelas y la proyección de la sostenibilidad fiscal, generara mecanismos de financiación adecuados. (pp. 8-30)

En cuanto a lo anterior, se evidenciaba que la prioridad del Banco era la generación de gasto público para la educación básica y media, dado que se entendía que por la educación superior los estudiantes y sus familias debían pagar, o buscar la manera de subsidiar a través de un crédito, en este contexto pensar en la educación superior gratuita estaba lejos de los objetivos del Banco.

El gasto público en educación básica debía ser prioritario para las personas con menores ingresos que, en su mayoría, provenían de familias numerosas. En primer lugar, tenían derecho a acceder a la educación a pesar de su condición socioeconómica y, en segundo lugar, debían tener toda la atención por parte de los macrosistemas y no solo el acceso al crédito podía ser el punto de apoyo a pesar de lo que afirmaba el Banco.

Según el Banco Mundial (1996), la intervención pública en la educación era justificable porque se podía reducir la desigualdad, a partir del diseño de oportunidades para los desfavorecidos y la difusión de información sobre los beneficios de la educación. A pesar de esto, los gastos en educación se caracterizaban por ser ineficientes y poco equitativos, por falta de la capacidad de pago de algunos usuarios.

La concepción de la educación como promotora de capacidades era clara, aunque había una diferenciación en cuanto a la formación de acuerdo al origen socioeconómico. En palabras del Banco (1996):

la educación puede contribuir considerablemente a la reducción de la pobreza. La educación confiere aptitudes, conocimientos y actitudes que aumentan la productividad del trabajo de los pobres al acrecentar su producción como agricultores y, cuando no hay discriminación, su acceso al empleo en los sectores formal e informal. (p. 30)

Nos preguntamos en este punto, ¿a cuál tipo de educación tenían derecho los “pobres”?

Los estudiantes y sus familias debían suplir la falta del gasto público por parte del Estado pagando por la educación que recibían, eso sin contar que el proceso de estratificación era más difícil para unas familias que para otras. En palabras de Reimers (2000)

La estratificación social en el acceso a la educación superior se confirma en el desproporcionadamente menor número de estudiantes de hogares de bajos ingresos que van a la universidad, más aún donde hay una mayor brecha educativa entre ricos y pobres, entre los más jóvenes. (p. 17)

De acuerdo a lo anterior, las posibilidades de que un joven de menores ingresos accediera a la educación superior eran limitadas, y aun si ingresaba su permanencia estaba en peligro dado las precariedades sociales a las que se enfrentaba.

Problemas como el acceso, la permanencia, la estabilidad social, la desigualdad de la riqueza y la falta de equidad se constituían como las principales dificultades para los jóvenes de bajos recursos. De acuerdo a Vries (2005) la caracterización de los estudiantes estaba muy marcada; aquellos con un bajo capital cultural en las universidades tecnológicas, los de clase media en las universidades públicas y los de alto capital cultural en la universidad de élite. De acuerdo a Guerrero y Soto (2019)

Se propone la implementación de planes de fomento a la calidad en las IES y en particular para líneas de acción enfocadas a la permanencia y a la graduación efectiva, donde se disminuyan las tasas de abandono creando alertas tempranas, pero a su vez se diseñen e implementen estrategias de seguimiento y acompañamiento a estudiantes y se creen y fortalezcan programas de bienestar universitario. (p. 127)

En este sentido, el estudiante, además de hacer un esfuerzo por permanecer y por culminar una carrera, debería estar acompañado por la comunidad académica.

Por lo tanto, el acceso implicaba, por un lado, la cantidad de recursos que se tuvieran y la definición de las decisiones en relación con el estatus y las oportunidades de aprendizaje. Según Rivero (2005), el acceso a la educación básica simbolizaba la democratización social y la apertura a los problemas de la masificación. La desigualdad en relación con los niveles de aprendizaje era una característica de las sociedades fragmentadas como sucedía en América Latina. Lo anterior, suponía la revisión del contexto demográfico de la escolarización, analizando el problema de la exclusión educacional y la ambigüedad entre educación y desigualdad social.

Un obstáculo para la movilidad social era el credencialismo, algunos niveles educativos no garantizaban la movilidad social debido al poco crecimiento de las opciones laborales, en relación con los niveles educativos alcanzados y la estratificación de las instituciones educativas. Las opciones de educación para los estudiantes en situación de pobreza eran remotas, se evidenciaba un ambiente familiar con poco estímulo afectivo e intelectual y un estilo de vida precario, sumado a lo anterior, los sistemas educativos generaban un tipo de educación más

pobre donde la demanda era desfavorable. En este caso, había menos capacidad de exigencia frente a la calidad de los servicios educativos.

Respecto a la calidad de los servicios, en la región se presentaban limitaciones, no era algo que estuviera resuelto o garantizado. De acuerdo a García (2007), en varios países aún no estaba asegurado el acceso a la educación superior para la población con menos recursos, pues su formación básica, en la mayoría de los casos, se llevaba a cabo en colegios públicos de mala calidad, así que no superaban los exámenes de admisión.

La formación que recibían los estudiantes en la básica estaba relacionada con la ausencia de recursos para la enseñanza pública, sumado a una idea lejana de progreso. Para la población con bajos recursos existía una dificultad en cuanto al acceso a la universidad, lo que hacía que las familias buscaran endeudarse sin detenerse a mirar el tipo de enseñanza o la calidad de las instituciones, era casi una ilusión, una falsa esperanza. Para la OCDE no era importante que los estudiantes no pudieran pagar, ya que el crédito educativo generaba la solución para el acceso a la universidad, la formación de la educación pública era para aquellos que estaban en la base de la pirámide. Bajo esta perspectiva, además de cuestionar a la educación como un servicio, también se cuestionaba si era un derecho, o si era un derecho en tanto se podía pagar (Monsiváis, 2008).

Las condiciones para que un joven pudiera tener la posibilidad de acceder a la educación superior dependían, además del factor socioeconómico, de la familia, de la comunidad, del barrio de procedencia; en resumidas cuentas, de su entorno, eso era lo que definía el capital cultural del estudiante. En una investigación adelantada por CINDA (2011) se determinaron cinco aspectos para comprender el proceso de inserción social de los jóvenes, que se denominó “circuito ideal para la inserción de los jóvenes en la sociedad” (pp. 30-45). Esto se relacionaba con la transición de la educación media a la educación superior y los procesos a los que los jóvenes tenían que enfrentarse en dichas transformaciones. Para superar algunas barreras, la Unesco propuso:

- Superación de brechas frente a la adquisición del conocimiento y el desarrollo de capacidades profesionales y técnicas.
- Afirmación del pensamiento colectivo.

Diseño de competencias para la conexión entre el conocimiento académico, la producción, el trabajo y la vida social.

Dichas herramientas buscaban contribuir a que los estudiantes en su transición pudieran comprender su rol en la sociedad, y de qué manera su educación podía facilitar los mecanismos de comprensión de su propia realidad. Para la Unesco

(2003), era de vital importancia la generación de equidad en Latinoamérica, concibiendo a la educación como un bien público y social donde se promoviera la formación integral y humanista, para el desarrollo individual en el marco de una cooperación solidaria. En otras palabras, una preparación para la transición de la educación secundaria a la educación superior con el cumplimiento de metas, las habilidades y conocimientos para enfrentar el nuevo nivel educativo, las expectativas frente a la educación superior y el fracaso escolar.

Bajo este orden de ideas no se podía desconocer que, ante la ausencia del recurso, las familias tenían que considerar, la adquisición de un crédito educativo como la primera opción para ingresar a la educación superior. Lo anterior se vinculaba directamente a la generación de una deuda, en palabras de Lazzarato (2013), la deuda se concebía como una técnica de poder que buscaba generar un control implacable sobre el deudor:

La deuda constituye una nueva técnica de poder. El poder de control y coacción que se ejerce sobre el deudor no proviene del exterior como en las sociedades disciplinarias, sino del propio deudor. El estudiante contrae deudas por sí mismo; a continuación, se convierte, propiamente hablando, en contable de su vida y, para decirlo en los términos del capitalismo contemporáneo en su propio gerente. (p. 68)

De esta manera, el estudiante se compromete con la entidad financiera, con la finalidad de adquirir el dinero suficiente para pagar por su propia formación, con la connotación de que está invirtiendo en sí mismo, la deuda empieza a formar parte de la vida del estudiante.

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, el papel de los bancos comprendidos como acreedores³⁶ también era posible situarlo como instituciones que se interesan por abordar problemas sociales:

Los programas de crédito educativo se han convertido en un negocio interesante para los bancos, porque prestar dinero para educación permite consolidar su balance social desde la perspectiva de la responsabilidad social empresarial. Del mismo modo, invierten en una línea rentable socialmente, porque las familias ven en los bancos una tabla de salvación; y, simultáneamente, captan clientes que, cuando sean profesionales, permanecerán agradecidos y cautivos moralmente por haber sido apoyados hasta culminar sus estudios. (p. 128)

36 La relación de la universidad se convirtió en una relación de poder donde lo que primaba era la triada: deuda - deudor - acreedor, así, en la fábrica, el saber, la división de clases ya no pasaba por la oposición entre capitalistas y asalariados, sino por la distinción entre deudores y acreedores. Se trataba de un modelo que las élites capitalistas querrían extender al conjunto de la sociedad. Se evidenciaba que la universidad parecía que tuviera una calidad de élite donde la única manera de ingresar a un campo privilegiado era con la incorporación a un banco que era de orden privado, tal como lo afirmaba Lazzarato (2013, pp. 24-35).

De esta forma, la falta de recursos hacía que una gran parte de la población tuviera que endeudarse para acceder a la educación. En esta medida, el acceso al crédito era la fuente de posibilidad del ciudadano sin dinero, donde el banco hacía parte del hogar de aquel que se encontraba endeudado. Una vez el sujeto ingresara al sistema crediticio, estaba capturado por un sistema donde se manejaban sus ingresos de una manera prolongada (Lazzarato, 2011).

Bajo este panorama, el acceso a la educación superior dependía directamente de los recursos que se poseían o de las capacidades intelectuales de los jóvenes, lo que planteaba dos problemáticas: en primer lugar, frente a la falta de preparación de los estudiantes provenientes de los colegios públicos, y en segundo lugar, las consideraciones que tenían las políticas educativas para el apoyo a estos estudiantes; en la que se cobijaban con el crédito educativo, casi como la única salida para el posible ingreso a la universidad, situación que limitaba las posibilidades para los estudiantes.

Una ideología que se había presentado desde los organismos internacionales fue la inversión en uno mismo, un discurso propio de los planteamientos del capital humano. De acuerdo a Uribe (2004), citando a (Becker, 1964; Schultz, 1963), bajo la lógica del capital humano, las personas debían invertir en ellas mismas de diferentes maneras, con el fin de obtener beneficios a largo plazo, no solo de orden económico, de modo que la inversión en educación debía generar valor, es decir, una rentabilidad.

De acuerdo a la Unesco (2003), parte de los desarrollos teóricos que criticaban de algún modo la teoría del capital humano, presentaban como las particularidades del puesto de trabajo; eran las que fijaban la productividad de los trabajadores, dejando de lado las cualificaciones educativas, se relativizaba el papel de la educación y se prestaba más atención a la productividad de los trabajadores, situación que cuestionaba la relación entre la educación, la productividad y los salarios.

En la ideología del capital humano, la participación privada en la administración de la educación era de gran importancia. De acuerdo a Piña (2010), en Latinoamérica los discursos estaban dirigidos hacia la participación de los medios privados para los servicios educativos, donde se involucraba tácitamente la teoría de capital humano. Las directrices de los organismos internacionales, como el Banco Mundial, la OCDE y la Unesco, giraban en torno a los discursos del capital humano cuyo propósito era su instalación en los países de la región, no obstante, para la implementación no era posible generar una tendencia unificadora ni la homogeneidad del discurso cuando en algunos países se evidenciaba la desigualdad en materia educativa.

El sentido neoliberal y el efecto que había experimentado en la educación lo describe Salcedo (2012), quien afirmaba que se buscaba un deseo de escolarización,

especialmente para los más pobres, con el propósito de mejorar su dignidad humana, así como su capacidad de consumo y bienestar material. Un deseo que los motivaba a pagar por los servicios educativos, ya fuera en la modalidad técnica o tecnológica o profesional. De esta manera, se establecía un escenario de desigualdades socioeducativas en la riqueza material (financiera) que se convirtió en la única condición de acceso a la educación. El capital humano consideraba que el trabajador podía integrarse al sistema productivo a propósito de la adquisición de habilidades que le permitían instalarse en un sistema social, laboral y de consumo, así la educación se consideraba como un producto mercantil donde los educadores eran operarios. En este sentido, la educación se centraba en formas discursivas relacionadas con la estructura neoliberal del capitalismo educativo, que se dirigía al consumo de la educación (Salcedo, 2012).

Desde la perspectiva de los organismos internacionales, la teoría del capital humano formaba parte de los planteamientos del Banco Mundial, tal como lo mencionaba con anterioridad. Frente a este aspecto, Silva (2013) realizó un análisis en el que se advertía que:

Los amplios índices de rentabilidad social de la inversión en capital humano se miden con respecto al gasto público, o la inversión pública en capital humano, en relación con un aumento del PIB. Cualquier factor que aumente la productividad de un trabajador puede considerarse como una contribución al capital humano, como la educación. El enfoque del capital humano le dio mayor legitimidad a una expansión de los programas educativos del Banco Mundial. (p. 129)

Con respecto a las propuestas del Banco, se incrementaron las iniciativas en la investigación, lo que generó aportes a la educación. Estos resultados indicaron que el cambio de la política hacia una mayor financiación de la enseñanza primaria en contraste a que la educación superior era lo más eficiente.

En otras palabras, la inversión en la educación básica era considerada como algo de primer orden, mientras que la formación en la educación superior se consideraba como un bien privado, cuya financiación debía correr a cargo de los estudiantes y sus familias, mediante la adquisición de fondos propios o créditos en el marco del capital humano.

Tomando como referencia a Brunner (2011), este autor afirma que los impactos del capital humano en las instituciones de educación superior se traducen en los siguientes aspectos: 1. Mejora las posibilidades de las personas en el mercado laboral, favoreciendo la movilidad social a propósito de la distribución equitativa de las oportunidades 2. Hace parte del crecimiento y la competitividad de las naciones, ya que involucra la productividad, la innovación y la gestión de las organizaciones 3. Se establecen políticas que guían a los gobiernos y al Estado. A pesar de lo anterior, se observaba un desempeño desigual en los indicadores,

en Iberoamérica existía baja cohesión social, exclusión, pobreza, desigualdad, limitación de las opciones de progreso y un bajo tejido social; las universidades tenían un carácter selectivo y el crecimiento económico y la competitividad durante las últimas décadas, no habían tenido un incremento significativo en la región iberoamericana, en comparación con los países en desarrollo la capacidad de competir a nivel global seguía limitada.

Desde la perspectiva del MEN (2010), la teoría del capital humano, se centraba en que las personas adquirieran conocimientos y competencias que les permitieran mejorar su desempeño y su remuneración en el ámbito laboral. La educación superior ofrecía beneficios individuales, por lo que se consideraba una inversión por parte de estudiantes, familias, empresas y Estado. De esta forma, la educación generaba beneficios individuales y sociales, por lo tanto, los costos debían ser compartidos. Las inversiones se consideraban como fuente de recursos para la educación superior y sus fuentes de financiamiento: el gasto público, los pagos de las familias, los aportes empresariales y las donaciones.

La posibilidad para acceder a la educación superior en nuestro país se definía mediante tres mecanismos: recursos propios, crédito a un banco o financiación del ICETEX, en las dos últimas, el estudiante y su familia se comprometían con una deuda para poder pagar los estudios. Desde la perspectiva de la Unesco (1998a), el pago de matrículas abordaba temas como justicia, movilidad social, equidad y políticas fiscales en general, afirmando que debía existir un sistema de pago de aranceles para los estudiantes necesitados y que los jóvenes no desistieran por asuntos económicos. Bajo esta perspectiva, se requerían mecanismos en la política de financiamiento público en los que se consideraban las acciones gubernamentales necesarias como créditos y becas para los estudiantes, así como la creación de fondos financieros que incrementaran los recursos dirigidos al sistema de educación superior y posibilitar el acceso.

De acuerdo a Fodesep (2011), las estadísticas de acceso a la educación superior en Colombia, habían aumentado y se contaba con un poco más de 1.4 millones de estudiantes, la tasa de cobertura bruta pasó del 20 % a cerca del 35 % entre el 2000 y 2009 y, de acuerdo a las metas del Ministerio de Educación Nacional, se buscaba llegar a un 70 % en 2020, lo que se traducía en unos 3.5 millones de educandos. Así, el gasto total del país en educación superior pasó de 2.5 % del PIB en 2010 a estar entre 3.2 % y 3.7 % del PIB en 2020. Para dar cuenta de lo anterior, el Estado había implementado una serie de políticas para aumentar la cobertura, así como la evaluación de la deserción.

En este caso, se observaba que la posibilidad de acceder a una universidad pública para los grupos de colegios de élite era alta, mientras que los jóvenes de colegios públicos no tenían tanta opción, pero si “necesidad”, de esta manera, el problema era aún mayor, era un círculo familiar, social y comunitario que

pareciera no terminar, eso sin contar con el gasto público que tenía para educación nuestro país.

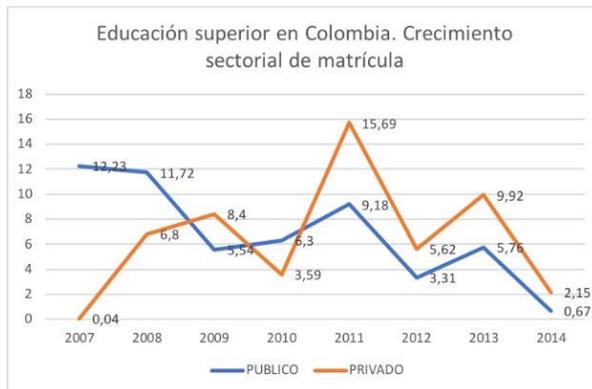
En el caso de Colombia, el panorama en los gastos no era muy alentador. Según Blanco (2014), en países como Argentina, Brasil y México se invirtió entre el doble y casi el triple de lo que Colombia invirtió en materia de educación superior; por otra parte, Colombia invirtió en el 2010 el 0.4 % y el 6.4 % en seguridad y defensa. Por lo tanto, el Estado colombiano gastó 20.9 billones de pesos en seguridad y defensa, lo que era 10 veces el presupuesto de la educación superior.

Según la ASCUN (2002), el sistema educativo colombiano era inequitativo, de acuerdo al Dr. Juan Carlos Echeverry, director del DNP, en el marco del Congreso “Educación Superior: Desafío Global – Respuesta Nacional” afirmó que “tres de cada cuatro estudiantes matriculados provienen del 40 % de la población con mayores ingresos y solo uno de cada cuarenta proviene del 20 % más pobre”. Además, “cada año terminan bachillerato 367.000 alumnos, de los cuales

207.000 entran a la universidad y 160.000 no logran este objetivo”. Se evidenció la falta de información en cuanto a la educación superior colombiana, lo que generó un vacío frente a los movimientos que se realizaban desde las políticas educativas.

El problema no solo se debía a que la mayoría de los jóvenes que tenían la posibilidad de acceder a la educación superior fueran los que tuvieran más ingresos, sino que también se generaba una tensión cuando se analizaba el número de estudiantes que ingresaban a la universidad estatal frente a la universidad privada.

Figura 4. Educación superior en Colombia. Crecimiento sectorial de matrícula, 2007-2014



Fuente: SPADIES (2014)

Como se muestra en la Figura 4, la tendencia presentaba un descenso de la matrícula en la universidad pública en 2012 frente a la matrícula privada, siendo esta la de mayor índice desde 2011, donde casi duplicaba la matrícula pública. Esto podría deberse a que en aquel momento había más posibilidades para estudiar, así como también las exigencias para ingresar a una universidad privada eran menores a las de la universidad pública. Sin embargo, había un descenso para el año 2013 que obedecía a periodos de crisis económicas en las universidades y el cese de actividades de estas.

Aunque se mencionó a lo largo del texto la existencia de múltiples dificultades para el acceso a la educación superior por parte de los jóvenes de bajos recursos, quizá el factor más difícil fue el tema de la deuda. La expectativa de ingresar a la universidad representaba para las familias una oportunidad de mejorar sus ingresos y su calidad de vida, pero el panorama resultaba para muchos en un endeudamiento a partir de la adquisición de un crédito educativo.

Según la OCDE (2016), el gasto público por estudiante en Colombia estaba por debajo del promedio de los países de la OCDE, especialmente para la educación media y la educación superior. Casi toda la financiación pública destinada para la educación primaria y secundaria y los salarios de los docentes, lo que limitaba los recursos que podrían orientarse al mejoramiento de la calidad, como por ejemplo el desarrollo profesional.

Se consideraba muy importante el papel del Estado como financiador de las universidades públicas, con el fin de promover la igualdad de oportunidades entre los ciudadanos a partir de la promoción de la equidad social para el acceso a la educación superior. Frente a las universidades públicas, las entidades privadas debían tener una responsabilidad social y no solamente beneficio económico. De esta forma, el MEN, el Ministerio de Hacienda y los rectores de las universidades públicas se plantearon buscar mecanismos que permitieran la financiación de las universidades públicas con el respaldo del Estado, con la generación de un sistema de becas y ayudas económicas para los estudiantes que no pudieran acceder a las instituciones públicas (MEN, 2012).

La participación de las familias y los estudiantes en el gasto de la educación superior debía estar encaminada a pensarse la universidad, reflexionar sobre los campos de acción y encontrar caminos en comunidad para solventar el problema de la financiación. Sin embargo, como lo habían establecido los organismos internacionales, las políticas educativas y las normativas regionales, permitían que la participación familiar se dirigiera al pago de la matrícula; visión que se enmarcaba en la lógica del capital humano por concebir que la educación era una rentabilidad privada.

En consecuencia, el impacto de la teoría del capital humano en la educación era establecer una comprensión de la educación como una empresa, como un bien por el que se debía pagar al considerarse un beneficio privado, aunque nuestra constitución considere la educación como un derecho. Se podía afirmar que tal concepción formaba parte de las consideraciones que los organismos internacionales dispusieron, para los países de la región en términos económicos, donde la educación se consideraba como una herramienta para el mejoramiento del desarrollo económico y la disminución de la pobreza.

Los planteamientos del capital humano requerían los movimientos precisos para que la universidad, además de reconocerse como una empresa, fuera responsable de la formación de ciudadanos instalados con lógicas de consumo, productividad y no de pensamiento crítico. En el ámbito de la educación superior, la situación se complicaba cuando se evidenciaba que la política se orientaba hacia la privatización de las universidades oficiales en el marco de la lógica del mercado, del capital humano y del capitalismo educativo.

Programa “Ser pilo paga”

Con respecto a las propuestas del gobierno para acceder a la educación superior, surgió el programa Ser pilo paga como una propuesta alineada con el documento Acuerdo por lo Superior 2034, donde se generó presupuesto para los estudiantes de bajos recursos, que tuvieran un puntaje bajo en el Sisbén y una buena puntuación en el ICFES. El programa benefició inicialmente a un número significativo de estudiantes, no obstante, existían dos factores que requerían de análisis: en primer lugar, la cantidad de beneficiarios no fue significativa en comparación con la cantidad de estudiantes que se graduaban cada año y, en segundo lugar, los fondos del Estado estaban subsidiando la educación privada.

El inicio del programa se estableció mediante el Contrato Interadministrativo 0077 de 2015 entre el Ministerio de Educación Nacional y el ICETEX (citado por Arrubla y Uribe, 2015, pp. 90- 120) cuyo fin es:

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.

Dicho contrato expresaba las pretensiones del programa Ser pilo paga, cuyo sostenimiento dependía de los recursos públicos del gobierno nacional. El valor del contrato fue \$155.000.000.000; dichos recursos provenían del presupuesto del Ministerio de Educación, quien realizaba los desembolsos al ICETEX, de

esta manera, quien financiaba era el MEN y quien administraba era el ICETEX. Este último, tenía la responsabilidad de notificar al Ministerio a través de su administración, que consistía en verificar los requisitos, el desembolso de créditos, brindar asesoría, la gestión de la cartera, entre otras.

Personas de la academia, periodistas, políticos y medios de comunicación en general, consideraban que el programa fomentaba la equidad, la igualdad, promovía el tejido social, permitía a las familias de bajos ingresos acceder a la educación, incentivaba a los mejores estudiantes, incrementaba la calidad educativa, se estrechaban los vínculos entre la comunidad y la familia, aumentaban los salarios a futuro, reducía la deserción, se generaban beneficios a nivel individual y de la sociedad y promovía más públicas las universidades privadas.

Según la OCDE (2016), entre los beneficios del programa Ser pilo paga estaba la posibilidad de beneficiar a una gran cantidad de estudiantes, que no pudieran acceder a las instituciones de educación superior de mejor calidad del país, gozaba de financiación pública nueva para el sistema de educación superior y había una garantía por parte de las universidades para asegurar que los estudiantes becados culminaran sus estudios. No obstante, el costo por estudiante fue mayor al que el gobierno esperaba; durante el primer año, el 85 % de los estudiantes becados eligieron las universidades privadas, que en comparación con las universidades públicas la matrícula era superior. Esto obligó al gobierno a generar una inyección de fondos extraordinarios de emergencia. De esta manera, ingresaron menos estudiantes pobres y los que decidieron retirarse quedaron con una importante deuda.

De otra parte, las críticas se centraban en que las instituciones oficiales se estaban dejando de lado, generando consecuencias como: las universidades privadas obtenían recursos públicos en detrimento de las universidades oficiales; ausencia de innovación; se generaba estrés como consecuencia del endeudamiento; los costos de educar a alguien en una universidad privada no eran los mismos que educarlo en una pública; se evidenciaba discriminación; la educación no se entendía como un derecho, sino un mérito; era el camino para privatizar la educación; no existía posibilidad de desertar; no se brindaba apoyo a otros estudiantes que hubieran tenido un buen ICFES; se evidenciaban los vacíos de la educación básica y media; se consideraba una política de gobierno y no una política de Estado; se movilizaba desde la demanda lo que desfinanciaba a la universidad estatal, y se consideraba como un bien generando la desigualdad.

El autor se cuestiona si el programa debería ser parte de la política pública o si, por el contrario, debía ser una línea del ICETEX, es decir, una oferta de su cartera. Sin embargo, al estar regulado por una ley, los gobiernos debían generar el recurso. Por otro lado, había una restricción en la universidad, ya que uno de los requisitos era que la institución fuera de alta calidad o estuviera en proceso de

reacreditación, en el cual estaban un 13 % de universidades, pero no contemplaba la creación de una universidad estatal.

En cuanto a presupuesto, mientras que en cuatro años con Ser pilo paga se beneficiaron

40.000 estudiantes con una inversión de 3 billones de pesos, dinero que se hubiera destinado para financiar todas las universidades públicas del país, las que contaban con una población aproximada de un millón de estudiantes. Esto hubiera sido un paso más para la universidad oficial (Observatorio de la Universidad Colombiana, 2008).

En este sentido, la universidad estatal no se beneficiaba con este programa, sino que los recursos públicos se estaban destinando a la universidad privada, la cual contaba con un sistema de financiación en sí misma con el cobro de matrículas. Era evidente que el gobierno del presidente Juan Manuel Santos en su momento no tenía como prioridad apoyar la educación estatal, por el contrario, se generó una fuerza y un acomodamiento de la universidad privada.

Según la investigación desarrollada por Castro (2016), la primera versión del programa fue en 2014, otorgando 10.000 becas a los estudiantes con calificaciones excelentes y que carecieran de recursos. El programa surgió de la tesis de doctorado de un estudiante de la Universidad de los Andes, Juan Felipe Penagos, dirigida por Roberto Zarama, subdirector del Centro de Estudios Interdisciplinarios Básicos y Aplicados en Complejidad (Ceiba). La tesis revelaba que los estudiantes que tenían mejores pruebas Saber provenían de familias de escasos recursos y, por tanto, no lograban ingresar a la universidad. El MEN integró este estudio como parte de la política pública, con el fin de generar la inclusión y el acceso a la educación superior; fue el 1° de octubre del 2014 cuando el gobierno nacional en cabeza del presidente Juan Manuel Santos y la ministra de Educación, Gina Parody, implementaron el programa en el marco de una política pública, cuyo objetivo era garantizar el acceso a aquellos estudiantes que no tenían los recursos económicos para pagar y que tuvieran un excelente puntaje en las pruebas ICFES.

La ministra de Educación conoció el proyecto en el marco de una reunión con 10 representantes de las principales universidades del país. Allí se socializaron los proyectos de investigación que se estaban liderando y la ministra encontró que el trabajo de Penagos y Zarama podría llegar a convertirse un programa nacional. Desde entonces, se han entregado becas a los estudiantes destacados en el marco de la inclusión, la igualdad y la equidad para el desarrollo humano sostenible, el acceso a la educación superior y el mejoramiento de la calidad de vida. El programa tenía como requisitos: haber presentado el examen de Estado de la educación media, haber obtenido un puntaje igual o superior a 310, haber

sido admitido en una institución de educación superior acreditada en alta calidad o en proceso de renovación de la acreditación y estar adscrito al Sisbén.

El programa consistía en financiar el 100 % de la matrícula para la duración total del programa académico de pregrado que seleccionara el estudiante, con subsidio de sostenimiento en función de la ubicación geográfica de cada estudiante beneficiado. El crédito condonable equivalía a la cantidad de duración del programa académico. En el caso de que un estudiante se arrepintiera podría cambiar de programa una vez, siempre y cuando el nuevo programa no excediera en más del 20 % el valor del anterior, la diferencia de periodos sería cancelada por el beneficiario. En caso de que el estudiante se retirara, tendría que devolver las cuotas recibidas.

El programa en sí mismo generaba una concepción de la educación como un bien de lujo al que solo unos pocos podían acceder. Como una de las condiciones para acceder a la beca era que el programa fuera de alta calidad, pues claramente el costo de las matrículas iba a ser muy alto. Al tomar como referencia la Universidad de los Andes, una de las más costosas del país, con lo que el Estado pagaba por un estudiante de esta universidad, podía subsidiar a un mayor número de estudiantes de una universidad pública. Bajo esta premisa, se trataba de un programa que funcionaba de acuerdo con la lógica del mercado, concibiendo a la educación simplemente como un servicio.

Durante el gobierno del presidente Juan Manuel Santos se decretó la Ley 1911, por la cual se creó la contribución solidaria a la educación superior y se dictaron otras disposiciones sobre los mecanismos y las estrategias, para lograr la financiación sostenible de la educación superior. Esta Ley, en su Artículo 43, mencionó que:

Artículo 43°. Otras disposiciones. Lo establecido en el parágrafo del artículo 8° de la presente ley, también aplicará para las diferentes modalidades de atención del ICETEX, incluidas las nuevas cohortes del programa Ser pilo paga. La política Ser pilo paga se ampliará a todos los programas acreditados en alta calidad o en proceso de renovación de dicha acreditación, sea que estos se desarrollen en instituciones de educación superior con acreditación en alta calidad o en proceso de renovación de dicha acreditación, o en instituciones de educación superior que no estén acreditadas en alta calidad. Del mismo modo, la política Ser pilo paga se implementará en los programas acreditados y no acreditados de las instituciones de educación superior con acreditación en alta calidad o en proceso de renovación de dicha acreditación.

El propósito de la norma no era regular el programa Ser pilo paga, sino regular los créditos del ICETEX. Esta ley intensificó el modelo de "Ser pilo paga" porque consistía en que los estudiantes se endeudaban por más tiempo, mediante una

suerte de retención de una parte de su salario o un impuesto, que se pagaba incorporado a los pagos de seguridad social. Los estudiantes y las universidades asumían los costos de la educación superior y no el Estado.

Desde una perspectiva excluyente, Villalba (2016) afirmaba que en la Constitución se consideraba que los ciudadanos tenían derecho a la educación, no solo los pilos, lo cual generaba exclusión educativa. Las políticas debían considerar la cobertura y la calidad de la educación pública universitaria. El programa presentaba dificultades dado que el dinero público fortalecía la educación privada con un alto costo y, de paso, deterioraba a la universidad pública. En este sentido, aquellos estudiantes que bajo estos parámetros “no eran tan pilos” y venían de colegios con una mala calidad académica, no tenían opciones para estudiar.

Aunque el programa se creó inicialmente para aumentar las oportunidades y disminuir la deserción, como lo señala Soto, el impacto fue que se garantizó una beca a los estudiantes de universidades privadas, pero el valor la matrícula – beca para las universidades estatales era inferior, lo que no cubría el costo total del estudiante, en palabras de Soto (2019)

Los análisis demostraron que con el presupuesto dado a las universidades privadas se hubiese ampliado la cobertura en las IES públicas y, por lo tanto, solucionado en parte su desfinanciación. Para el año 2018 el gobierno destinó un billón de pesos a cuarenta mil estudiantes de “Ser pilo paga” que fueron, en su mayoría, al presupuesto de las universidades privadas. Este dinero en la universidad pública financiaría seiscientos mil estudiantes. (p. 126)

Lo anterior indicaba que el gobierno tenía una percepción de mercado en el otorgamiento de las becas y, paradójicamente, en quien menos se pensaba era en los estudiantes y en la universidad estatal.

Otro aspecto que generó discordia fue el aumento de matrículas una vez se estableció el programa. Según el diario *El Espectador* (2017), a partir de la instalación del programa “Ser pilo paga”, en la Universidad de los Andes se incrementaron las matrículas. Los fondos del Estado a través del programa se destinaron, en su mayoría, a la universidad privada. En el momento en que se implementó el programa, el Estado no tenía problema en aumentar las matrículas de la universidad pública, pero en ese momento el presupuesto nacional de la educación superior está afectado.

Así como la Universidad de los Andes subió sus matrículas, era posible que otras universidades privadas que se habían beneficiado del presupuesto público lo hubieran hecho también. Según el diario *El Espectador* (2017)

Si la matrícula en los Andes aumenta en un millón de pesos para el 2018 y al 2017 hay matriculados en Los Andes 1.869 estudiantes del programa “Ser pilo paga” el Estado Colombiano tendrá que pagar en el 2018 3.632 millones de pesos más que en el año 2016. Es una desfachatez y es escandaloso.

Antes de pensar en este programa, el Estado debería asegurar las condiciones presupuestales de las universidades públicas y el acceso a un grupo mayor de población o regular las matrículas de las universidades privadas.

La Revista Semana (2017a) también presentaba una percepción similar, donde se afirmó que los recursos públicos con los que se financió el programa eran limitados, y con más razón si su asignación iba dirigida a la universidad privada, limitando los recursos de la universidad pública. Al hacer un balance con la Universidad de los Andes, fue la que más recursos obtuvo, y se vio cómo se incrementó la matrícula desde el 2009 hasta el 2019.

Tabla 16. Incremento de matrícula Universidad de los Andes, 2009–2016

	COSTO DE MATRÍCULA	INCREMENTO (%)
2009	\$9.660.000	4.5%
2010	\$10.095.000	5.5%
2011	\$10.650.000	5.5%
2012	\$11.240.000	5.5%
2013	\$11.863.000	5.3%
2014	\$12.488.000	5.3%
2015	\$13.144.000	5.3%
2016	\$14.048.000	6.9%
2017	\$15.402.000	9.6%

Fuente: Revista Semana (2017a)

Esto demuestra que hubo estabilidad en el porcentaje anual en 5.5 % hasta el ingreso del programa, donde la matrícula subió considerablemente, como se ve en la siguiente Figura:

Figura 5. Incremento de matrícula Universidad de los Andes, 2010-2017



Fuente: Revista Semana (2017a)

En la Figura 5 se muestra un aumento en la matrícula que se debió a la inflación del 2016, la cual fue del 5.75 %. Como se puede ver, el incremento de la matrícula fue casi el doble, lo cual es quizá una consecuencia del programa “Ser pilo paga”. Dicho incremento afectó directamente al gobierno debido a la cantidad de presupuesto que generó a dicha universidad, así como al aumento de las matrículas para los estudiantes de los estratos 3, 4 y 5 que ya se encontraban matriculados.

De acuerdo a Las 2Orillas (2018), los Andes, la Universidad del Norte, la Javeriana y La Salle, fueron las universidades que más recursos recibieron por parte del Ministerio de Educación a través del programa “Ser pilo paga” con algo, así como el 50 % de su presupuesto. El medio de comunicación mencionado refirió que la Universidad de los Andes fue la que más presupuesto recibió, \$49.065.428.800 en 2017 por 1.869 pilos, que representaban el 10 % de sus estudiantes de pregrado. Por su parte, la Universidad del Norte en Barranquilla, al finalizar el año 2017, contaba con 3.145 pilos, que representaban el 24 % de sus estudiantes de pregrado. Entre las universidades públicas, la Universidad Nacional de Colombia había recibido el mayor número de pilos: 1.249, lo que representaba el 2.8 % de sus estudiantes de pregrado.

Durante las dos fases del proyecto “Ser pilo paga”, estas fueron las universidades que recibieron los beneficios (Revista Semana, 2016)

Tabla 17. Listado de los giros que el Estado ha hecho a las universidades beneficiadas con el programa “Ser pilo paga”, 2016

IES acreditadas	TOTAL beneficiarios SPP 1 y SPP 2	Promedio valor de matrícula reconocido por estudiantes, en 2016
Universidad de los Andes	1.261	\$13.493.075
Fundación Universidad del Norte	2.244	\$6.522.506
Pontificia Universidad Javeriana	1.662	\$4.674.133
Universidad de la Salle	1.701	\$4.460.410
Universidad de la Sabana	1.050	\$9.304.977
Fundación Universidad Jorge Tadeo Lozano	1.301	\$5.802.266
Universidad ICESI	885	\$7.499.020
Universidad Pontificia Bolivariana	1.341	\$5.883.988
Universidad Autónoma de Bucaramanga	1.119	\$4.341.517
Universidad EAFIT	836	\$7.499.020
Universidad Tecnológica de Bolívar	815	\$3.785.960
Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario	425	\$8.778.052
Universidad EAN	503	\$5.261.259
Universidad de Medellín	753	\$4.160.854
Universidad Santo Tomás	481	\$4.884.718
Universidad Nacional de Colombia	837	\$378.762
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	405	\$1.046.285

Fuente: Observatorio de la Universidad Colombiana, 2016.

En relación con las cifras presentadas, podemos deducir que el mayor beneficio de los dineros públicos lo obtuvieron las universidades privadas. También cabe cuestionarse ¿cuál era el criterio de los pilos para la escogencia de la universidad, era el estatus? ¿Era el reconocimiento? ¿Era una decisión familiar? ¿Fueron los medios? No era una respuesta que estuviera a mi alcance; sin embargo, si era una situación que debía ser analizada, ya que quizá representaba en gran parte las expectativas de nuestros jóvenes.

Otro aspecto interesante de analizar fue la cantidad de jóvenes que fueron beneficiados, en comparación con la cantidad de estudiantes que se graduaron cada año. Al respecto, Marchena (2017) señala que el programa “Ser pilo paga”

había experimentado un desajuste en cuanto a la cantidad de estudiantes que se habían beneficiado, además de tomar un criterio como el Sisbén, ya que se había considerado un sistema poco efectivo para medir los ingresos de las familias, lo cual no representaba el gasto que se asigna a las matrículas privadas en comparación con las universidades públicas.

Según el autor, cuando se subsidiaba la demanda, se fomentaba la mercantilización de la educación superior y se utilizaban los recursos públicos para las universidades privadas, lo que generaba dos variables de la lógica neoliberal, por un lado, las funciones sociales del Estado las manejaban y las administraban los particulares privados y, por otro lado, se promovía la libre empresa mediante las universidades que utilizaban los capitales públicos.

Al comparar el número de estudiantes que ingresaron a la universidad pública por el programa “Ser pilo paga” con el de las universidades privadas, las diferencias fueron evidentes; un 51.4 % de las matrículas de los pilos fueron para siete universidades privadas, de esta forma las universidades privadas recibieron el 98.4 % de la totalidad del presupuesto, es decir, \$218.872.001.623 y las oficiales, el 1.6 %, es decir, \$3.558.894.334, esto debido al bajo costo del semestre de las universidades públicas. En lo que respecta al valor promedio de matrícula reconocido por cada estudiante del programa “Ser pilo paga”, en 2016, en el primer lugar se destaca la Universidad de Manizales (\$5.408.697), en segundo lugar, la UPTC (\$1.046.285), en tercer lugar, la Universidad de Pereira (\$645.388.371), en cuarto lugar, la Universidad Nacional de Colombia (\$378.762) y en el quinto lugar la Universidad Industrial de Santander (\$411.972) (Lizarazo, 2016)

Tabla 18. Matrícula de estudiantes “Ser pilo paga”

	Matrícula universidad pública	Matrícula universidad privada
Estudiantes SPP		51.4 %
Presupuesto %	1.6 %	98.4 %
Presupuesto	\$3.558.894.334	\$218.872.001.623

Fuente: elaboración propia

El programa se respaldó bajo la mirada de las normativas internacionales y en la apuesta por el desarrollo económico, en la necesidad de una educación gratuita y en la cobertura. Además, giró en torno a la eficacia y al capitalismo, donde primero, se aseguró la inversión que se dirigía a la universidad privada, la cual recibía la mayor parte de los beneficios. No había un aumento de la inversión para la educación pública, y tampoco era una solución estructural del acceso y permanencia, sino que era poca la población beneficiada en comparación con la población que aún no ingresaba, los cuales son excluidos, afirma el autor.

En el programa se evidenció un discurso económico bajo la lógica del mercado, que se relacionaba con la rentabilidad, con la intervención del capital privado y una disminución del presupuesto de la universidad pública, cuyo discurso mostraba una aparente preocupación por los derechos de las clases vulnerables bajo la consigna de la inclusión. Para la universidad pública, este programa motivaba a la competencia por los recursos públicos, sin considerar las deficiencias que esta tenía; eso sin contar que uno de los requisitos de admisión era el resultado de las pruebas estandarizadas, que pasaba con aquellos estudiantes que no tenían las competencias para obtener un buen porcentaje, o aquellos de zonas muy alejadas de Colombia.

De acuerdo a Páez y Rodríguez (2018), el programa “Ser pilo paga” era una ayuda para los estudiantes que no tenían los suficientes recursos para acceder a la educación superior. Sin embargo, los autores citaban que la percepción de docentes y administrativos se mostraba limitada y excluyente, ya que solo podían acceder los estudiantes de los estratos 1 y 2, limitando el acceso a estudiantes con un puntaje mayor en las pruebas ICFES, pero que no cumplían con el estrato requerido, entonces ¿qué opciones tenía esta cantidad de población?

La privatización era una cuestión presente en las políticas gubernamentales y no se limitaba a ningún sector de la intervención estatal. El programa “Ser pilo paga” se consideraba como una forma de privatización exógena³⁷, ya que ofrecía créditos condonables para estudiantes excepcionales y con buen rendimiento académico, pero con bajos recursos. No obstante, la universidad estaba sometida a la lógica del mercado, lo cual implicaba la omisión, los derechos y necesidades básicas de los ciudadanos al considerar a la universidad como un servicio (Acosta, 2018).

En las universidades públicas, el déficit presupuestal alcanzaba unos 12.5 billones de pesos, siendo evidente en la Universidad Nacional de Colombia, donde recibió alrededor de 850.000 millones de pesos de transferencias del Estado para sostener a sus aproximadamente 55.000 estudiantes, recursos que a todas luces eran insuficientes, ya que se puede apreciar que algunos de sus edificios se están cayendo a pedazos. Por otra parte, universidades como la Javeriana, la UniNorte y los Andes se veían beneficiadas con el dinero del Estado, tan solo la Universidad de los Andes tenía 2.500 estudiantes del programa “Ser pilo paga”, lo que equivalía a 15 millones de pesos por cada estudiante, es decir, 75.000 millones anuales, comparada con la Universidad pública del Cesar, que recibía 27.000 millones de pesos anuales por más de 20.000 estudiantes. Esto era inconcebible, si los recursos del programa se giraran a la universidad pública, se podría subsidiar

37 De acuerdo a Acosta (2018), la privatización exógena permite que los proveedores privados expandan su actividad en el sector educativo.

a 200.000 estudiantes la educación, pero, al contrario, se pretenden subsidiar a 40.000 estudiantes del programa (El Espectador, 2017).

Según Cuño (2016), las políticas de educación superior en lugar de erradicar las iniquidades sociales, lo que provocaron, fue un presupuesto público estable, pero que a su vez conllevó a una menor inversión por estudiante a medida que la matrícula aumentaba significativamente. En Colombia se han evidenciado los manejos escandalosos de los recursos públicos por parte de los gobiernos, a propósito de los negocios educativos privados, con el “Ser pilo paga”, que se financió con recursos públicos durante cuatro años, la matrícula de más de 40.000 jóvenes de bajos recursos que accedieron a instituciones acreditadas de alta calidad, en su mayoría privadas. El presupuesto estimado para 2015 fue de \$155.000 millones, lo que en 2016 se convirtió en \$374.000 millones. Este dinero público se utilizó para financiar los elevados costos de matrícula de esos negocios educativos privados. Además, las instituciones privadas en Colombia no tenían una regulación pública efectiva, por lo que se produjo una entrega de dinero público a instituciones privadas que no tenían una regulación efectiva.

El programa “Ser pilo paga”, aunque generó buenas críticas, también evidenció problemas de funcionamiento que afectaron principalmente a la universidad estatal. Por un lado, con los dineros públicos que financiaron a la universidad privada no se notó otro resultado que el aumento de la crisis de financiación de la universidad estatal, lo cual no revelaba muy cerca la construcción de otra universidad pública, teniendo en cuenta que solo había 32 universidades estatales en el país.

En cuanto a la situación de los estudiantes, se evidenciaba que se necesitaba una preparación previa para la selección de universidad y preparación para el ingreso, aún no había claridad frente a las intenciones de los estudiantes por la preferencia a la universidad pública. Por otro lado, la revisión de la calidad de los colegios públicos era urgente, pues los estudiantes no se graduaban con las competencias necesarias para superar un examen de admisión.

Para concluir, el programa todavía no contaba con los mecanismos necesarios para responder a las necesidades de la educación superior en términos de financiación, el problema era estructural y tenía que ver con la concepción de la educación como un bien de consumo.