

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ARGENTINA**

**Educación superior en miras a la inclusión social: El caso del programa “Ser Pilo Paga” en el
municipio de Arauca 2015-2016**

Trabajo final de investigación para optar al grado de
Magíster en Desarrollo Humano

Autor: Jesús María Poveda Pérez
Director: Mg. Jorge Milton Matajira Vera
Arauca, Abril de 2020

ÍNDICE

Resumen.....	3
Justificación	5
Introducción	8
Objetivos.....	9
Metodología	10
Estado del Arte.....	12
Marco Teórico.....	22
Sistema de Educación Superior	23
Políticas Públicas	24
Programa Ser Pilo Paga	25
Derecho a la educación	27
Financiación de la educación superior	33
Análisis de Datos	36
Discusión.....	47
Conclusiones	50
Referencias Bibliográficas	52

Resumen

El Ministerio de Educación Nacional de Colombia, lanzó en el año 2014 el programa Ser Pilo Paga, como una estrategia para ampliar la cobertura de educación superior y dar la oportunidad a que 10.000 jóvenes con los mejores puntajes en las pruebas Saber 11 pero en situación de vulnerabilidad, accedieran a educación superior. El programa en sus 4 versiones logró beneficiar a 40.000 estudiantes de todo el país. El presente estudio analiza el impacto del Programa Ser Pilo Paga en la cobertura de la educación superior en el municipio de Arauca, para el periodo 2015-2016, ya que la cobertura en educación superior a nivel nacional iba incrementando, mientras que en Arauca iba disminuyendo incluso durante la ejecución del programa. El estudio es de naturaleza cualitativa, para llevarlo a cabo se utilizaron documentos administrativos del Departamento Nacional de Planeación, del Ministerio de Educación Nacional de Colombia, y de la Secretaría de educación del Departamento de Arauca. Así mismo se realizaron entrevistas a estudiantes beneficiarios del programa junto con rectores de instituciones educativas y directores de universidades de la región para conocer su percepción frente al programa. Los datos de las entrevistas fueron analizados en herramienta NVIVO. Entre los hallazgos se puede evidenciar que la probabilidad que tenía un estudiante del municipio de Arauca para acceder a una beca era del 0,35 %, pero si era de estrato 1, la probabilidad se reducía al 0,18%, y si se discriminaba al sector rural la probabilidad era de 0%. Por lo tanto, el programa Ser Pilo Paga en el Municipio de Arauca no era incluyente con la población más vulnerable, lo que quiere decir que tuvo fallos en su fase de diseño al no tener en cuenta que los estudiantes no están en las mismas condiciones en todo el país. También observa que no hay iniciativas a nivel departamental o municipal para aumentar la cobertura en educación superior, y que uno de los mayores obstáculos para el acceso a la universidad es la falta de recursos económicos.

Palabras Clave: Educación Superior, Inclusión, Ser Pilo Paga

Abstract

The Colombian Ministry of National Education launched in 2014 the Ser Pilo Paga Program, as a strategy to expand the coverage of higher education and give the opportunity for 10.000 young people with the best scores in the Saber 11 tests but in a situation of vulnerability, to access higher education. This study analyses the impact of the Ser Pilo Paga Program on higher education coverage in the municipality of Arauca, for the period 2015-2016, as coverage in higher education at the national level was increasing, while in Arauca it was decreasing even during the implementation of the program. The program in its 4 versions managed to benefit 40.000 students from all over the country. This study analyses the impact of the Ser Pilo Paga Program on higher education coverage in the municipality of Arauca, for the period 2015.2016, as coverage in higher education at the national level was increasing, while in Arauca it was decreasing even during the implementation of the program. This is a qualitative study, administrative documents from the National Planning Department, the Colombian Ministry of National Education, and the Office of Education of the Department of Arauca were used to carry it out. Interviews were also conducted on students benefiting from the program together with school leaders and directors of universities in the region to learn about their perception of the program. The interview data was analyzed in NVIVO tool. Among the findings it can be shown that the probability of a student from the municipality of Arauca to access a scholarship was 0,35 % but if it was stratum 1, the probability was reduced to 0,18%, and if the rural sector was discriminated against the probability was 0%. Therefore, the Ser Pilo Paga Program in the Municipality of Arauca was not inclusive with the most vulnerable population, which means that it had flaws in its design phase by not taking into account that the students are not in the same conditions throughout the country. It also notes that there are no initiatives at the departmental or municipal level to increase coverage in higher education, and that one of the biggest obstacles to access to university is the lack of financial resources.

Keywords: Higher Education, Inclusion, Ser Pilo Paga

Justificación

Dada la importancia que el gobierno colombiano le está dando a la educación en sus diferentes niveles, y a la promoción que se hizo en su momento del programa “Ser Pilo Paga”, como una estrategia única para que los jóvenes de escasos recursos, y con méritos ingresaran a las mejores universidades del país, y estudiar los programas que ellos eligieran; el programa ha tenido sus defensores como detractores, entre sus defensores sin duda se encuentran los beneficiarios y sus familias, pero entre sus detractores está un amplio porcentaje de personas especialmente jóvenes que no han podido ingresar al sistema de educación superior, más por falta de recursos financieros que por otra situación.

El presente estudio es de gran importancia debido a que en el municipio de Arauca se gradúan aproximadamente 730 bachilleres anualmente (MEN, 2019), y sólo 36 estudiantes logran becas de este programa nacional, y la otra parte de estudiantes debe mirar otras opciones como estudiar educación técnica o tecnológica en los pocos cupos que dispone el servicio Nacional de Aprendizaje-SENA, pues son realmente pocos quienes logran acceder a la Escuela Superior de Administración Pública con su único programa que ofrece de pregrado en Administración Pública y a la Universidad Nacional en su Programa Especial de Admisión y Movilidad Académica - PEAMA, debido a la exigencia académica y el reducido número de Cupos que actualmente son 250 para distribuir entre los Departamentos de Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare y Vichada.

Por otra parte, la otra alternativa que tienen los estudiantes es acceder a educación superior privada, en las universidades privadas que tienen presencia en la región como la Corporación Universitaria Remington y la Universidad Cooperativa de Colombia, opción que se convierte casi que la única que tienen aquellos estudiantes que no quieren abandonar su ciudad, pero que no tienen muchas opciones para escoger debido a la poca oferta educativa, y esta educación también tiene un costo

más alto, lo que implica que no todos pueden acceder y quienes lo hacen en su gran mayoría recurren a créditos de ICETEX o de Cooperativas que financian sus estudios.

De igual forma es necesario analizar a fondo el programa “Ser Pilo Paga”, y su impacto en la inclusión, para observar si es tan incluyente como señala el gobierno nacional, y también para analizar el estado de la educación superior en el municipio de Arauca, su cobertura e inclusión, así como las estrategias usadas por el gobierno local para promover el acceso a esta, pues en una zona de posconflicto como la que se va a convertir la ciudad de Arauca, la educación constituye un elemento fundamental para el desarrollo de las personas, de los territorios y para la construcción y consolidación de una paz estable y duradera.

También, se debe realizar un análisis sobre como la inclusión-exclusión se convierte en un aspecto importante a tener en cuenta, ya que impacta en el desarrollo de la sociedad y de la región, puesto que los jóvenes al egresar de su educación secundaria, al no tener las posibilidades de acceder a educación superior, deben dedicarse a otras labores, como por ejemplo actividades informales, y esto afecta la productividad y la competitividad de la ciudad, ya que no se encuentran profesionales suficientes para abastecer las necesidades internas de la población, y deben recurrir a profesionales de otras ciudades, cuya estabilidad no es permanente, afectando el desarrollo de la región.

Esta situación se da, como se señaló anteriormente, por la falta de profesionales de la región, ya que no existe como tal una política o programa departamental que permita el fortalecimiento de la educación superior, solo está el programa “Ser Pilo Paga”, y este no es suficiente para aumentar la cobertura de educación superior.

Es por esto por lo que el presente estudio pretende analizar la educación superior y la inclusión y dejar un precedente sobre una temática muy poco estudiada en el Departamento de Arauca y en el

Municipio que lleva su mismo nombre para que se convierta en un insumo en la elaboración de políticas públicas y/o programas a nivel de educación superior incluyentes que se centren en el desarrollo de las personas.

Introducción

La educación es sin lugar a duda una herramienta fundamental para el desarrollo de una sociedad, y en la medida en que es universal, tiene un impacto positivo en la equidad y en la calidad de vida de los habitantes de un territorio, ya que por medio de la educación se alcanzan otras capacidades, que ayudan en el proceso de desarrollo de las personas y los territorios.

Sin embargo, a pesar de que en muchos países la educación es concebida como un derecho, en todos sus niveles, básica, secundaria y superior, en países como Colombia la educación se concibe como un servicio, y solo el Estado garantiza la educación primaria y secundaria. La educación superior se convierte así en un privilegio para quienes tengan los recursos económicos para acceder a ella.

El gobierno nacional al analizar que aproximadamente veintisiete mil (27.000) jóvenes de escasos recursos económicos, pero con excelencia académica, se quedaban sin acceso a educación superior, creó una estrategia para aumentar la cobertura educativa en educación superior, y a través del Ministerio de Educación, creó el programa “Ser Pilo Paga”, el cual busca becar cada año a 10.000 estudiantes de todo el país, los que hayan obtenido los mejores puntajes en las pruebas de Estado, y que no tuvieran los recursos económicos para acceder a universidades de alta calidad. Las pruebas de Estado o Saber 11 como se denominan, son pruebas que realiza el ministerio de educación nacional a los estudiantes pregrado, para medir la calidad de la educación superior (Alvarez y Castro, 2017).

Sin embargo, 10.000 jóvenes representan aproximadamente el 2% de los egresados de bachillerato, del país y los 36 que logran acceder de Arauca representan aproximadamente el 0,5 % de los bachilleres del municipio (SED - Arauca , 2016) entonces la pregunta es ¿Qué se hace con el otro 98% de los estudiantes que no cubre el programa?

Por lo tanto, a pesar de que el programa “Ser Pilo Paga”, se ve como un programa incluyente, debido a que los beneficiarios de estas becas- crédito condonables, son jóvenes de escasos recursos económicos, el número de becas crédito es insuficiente para cubrir la demanda que hay en educación superior.

Objetivos

Objetivo General

Analizar el impacto del programa “Ser Pilo Paga” en la cobertura de pregrado en el municipio de Arauca Colombia (2015-2016).

Objetivos específicos

- Revisar el estado del programa en la ciudad de Arauca
- Revisar las estrategias que se utilizan para aumentar la inclusión de las personas de más bajos recursos a la educación superior,
- Identificar las falencias del programa “Ser Pilo Paga” en su diseño e implementación.

Metodología

El presente estudio se aborda bajo un enfoque cualitativo, que busca comprender, analizar y dar algunas explicaciones sobre un fenómeno social como es el caso de una política pública diseñada para aumentar la cobertura en educación superior. La finalidad de la metodología es establecer si el programa “Ser Pilo Paga” ofrece las bondades que establece en su enunciado. Entre las técnicas de recolección de datos se usaron la revisión documental, que es una técnica cualitativa, y es fundamental para conocer los datos, archivos e investigaciones que se hayan llevado a cabo sobre el programa y sirvan de soporte en la investigación, así como la investigación en profundidad que es de carácter cualitativo.

La investigación documental es un elemento clave para la construcción del estado del arte y más aún en este caso del programa Ser Pilo Paga, que hay muy pocos estudios debido a lo novedoso del programa y por lo tanto son escasas las fuentes en el departamento de Arauca. Igualmente, este proceso proporciona una visión global para la comprensión del objeto de estudio y favorece su construcción teórica, como afirman Hoyos (2000) y Castañeda (2004).

Primero se realizó la revisión documental, del programa Ser Pilo Paga y de los lineamientos del programa. Igualmente se revisó el acuerdo por lo superior, el cual es una propuesta de política pública de educación superior y construida sobre lo que el país espera en educación superior, a partir de un diálogo iniciado en el año 2012 con todo el país por iniciativa del Ministerio de Educación Nacional, con asesores nacionales e internacionales, y elaborada por el consejo nacional de Educación Superior – CESU. También se procedió a hacer una revisión a la Ley 30 de 1992, conocida como Ley de educación superior, esto para conocer el funcionamiento del sistema de educación superior en Colombia.

Seguidamente se procedió a hacer un análisis documental de los documentos anteriormente descritos, para esto se utilizaron fichas bibliográficas de investigación que permitieron extraer la información más relevante para la investigación, y luego transformarla en categorías o temas representativos. Posterior a esto se realizaron entrevistas en profundidad a rectores de colegios y de universidades de la ciudad, así como a estudiantes beneficiarios del programa Ser Pilo Paga. Allí con los rectores de los colegios se obtendrá información para contactar a los beneficiarios del programa, para esto se utilizará la técnica bola de nieve, la cual consiste en que un entrevistado, proporciona información sobre otras personas que le son útiles al proyecto.

Las entrevistas se hicieron a los directores de la Universidad Cooperativa de Colombia, y la Escuela Superior de Administración Pública, que representan el sector público y el privado, al igual que a los rectores de los colegios; La enseñanza, Pablo Neruda y Santa Teresita, que representan los mejores colegios del sector público y privado, y de allí salen la mayoría de los estudiantes beneficiarios del programa.

Las entrevistas fueron analizadas desde la perspectiva de Taylor y Bogdan (1990), quienes recomiendan que el análisis se trabaje en tres niveles: descubrimiento, codificación y relativización. Igualmente se utilizarán categorías que hacen parte del proceso de codificación para poder clasificar la información allí obtenida por ítems que faciliten su comprensión.¹

¹ Para realizar este proceso se utilizó el software NVIVO, que es un software especializado en el análisis de instrumentos cualitativos, el cual tiene nodos que permiten categorizar y mostrar relaciones para facilitar su interpretación.

Estado del Arte

En los últimos años este tema ha sido de gran importancia para los gobiernos mundiales, así como para el gobierno nacional y sus gobiernos locales, entre otras cosas porque la educación es uno de los objetivos del desarrollo sostenible de la agenda 2030, la cual es un llamado a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vida las personas en todo el mundo (Naciones Unidas, 2020). Dentro de esta agenda hay 17 objetivos, entre los cuales se encuentra; el fin de la pobreza, hambre cero, salud y bienestar, y educación de calidad entre otros. Este objetivo de educación de calidad tiene como finalidad garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. La agenda 2030 señala que proporcionar una educación de calidad es la base para mejorar la vida de las personas y el desarrollo sostenible. Sostiene además qué, aunque se ha mejorado en cobertura en educación primaria, y en igualdad de oportunidades para niños y niñas, aún se requiere redoblar esfuerzos para mejorar la calidad de esta, y el acceso universal a la educación en todos sus niveles (Naciones Unidas, 2015).

La meta 4.3 de estos objetivos de desarrollo, en relación con la educación, señala que al año 2030 se debe asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria, esto porque en educación primaria ya hay una igualdad de oportunidad de niños y niñas, pero esta no se ha logrado conseguir en todos los niveles educativos, además esta meta tiene un horizonte claro que es el acceso igualitario a todos, es decir se deben identificar las barreras existentes que no permiten igualdad de oportunidades para el acceso a la educación terciaria.

De igual forma, la meta 4.5 de los objetivos del Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 expresa, que al 2030 se deben eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso

igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad. Es decir, esta meta se compromete con eliminar las formas de exclusión que hay en el acceso a educación superior.

Con referencia a la educación superior y su importancia en el desarrollo de una nación, Goldin, Rogers, y Stern (2002) sostienen que los países que han crecido más rápido también han alcanzado altos niveles de reducción de la pobreza, mientras que los que se estancaron económicamente experimentaron un mayor crecimiento de la pobreza. Sin embargo, el crecimiento económico es más significativo en pro de la reducción de la pobreza, cuando se combina con buenas políticas para el desarrollo del capital humano que promuevan una distribución más equitativa del ingreso y el acceso a oportunidades dignas. Desde una perspectiva política, esto significa poner más énfasis en la inversión en las personas a través de proporcionar acceso a la educación, la salud, la protección social, y un empoderamiento más directo que le permita una participación directa en las decisiones que les afecten.

En el campo de educación superior, las instituciones educativas públicas y algunas privadas otorgan algunos cupos y becas, para esta parte de población, pero los resultados no son tan exitosos, ya que son muy pocos quienes tienen acceso y logran permanecer en la universidad hasta la culminación de su carrera, pues son muy pocos los programas que responden a los intereses y necesidades de la población indígena y afrodescendiente, menos aún que incorporen los saberes de estos pueblos, sus lenguas y modalidades de aprendizaje en los planes de estudio, o que contribuyan deliberadamente a la valoración y promoción de la diversidad cultural y de relaciones interculturales de valoración mutua (Unesco, 2008).

Así, debido a su escasa participación y empoderamiento son excluidos, no son tenidos en cuenta y se presenta el fenómeno de la exclusión social. Azuero (2009) hace énfasis en que la exclusión social es un concepto multidimensional, dinámico, que afecta negativamente a los diferentes aspectos del desarrollo humano, no sólo a los materiales. De igual forma, Azuero (2009) manifiesta que, así como se habla de exclusión, debe hablarse de inclusión y que ambos conceptos son una relación. Citando a Roca (2008), Azuero indica que esta relación es de estratificación, y dice que la inclusión en las sociedades segmentarias es producto de la agregación a determinados segmentos de la sociedad.

Por otra parte, es importante señalar que la educación tiene un rol fundamental en la creación de capital social, como lo señala Townsend (2009), quien cita Hero (2007) para afirmar que la actividad cultural, así como la educación de los adultos no se han tenido muy en cuenta como indicadores que influyen en el capital social, a pesar de que como señala Townsend (2009), existe evidencia de que el desarrollo de capital social a través de la inversión en educación de adultos, puede ser una forma de control y reproducción social en muchas sociedades mono éticas. Es decir, invertir en educación de adultos ayuda a la creación de redes que a través de su organización pueden ser protagonistas en el cambio de paradigmas y esquemas sociales, que permiten el acceso a oportunidades para toda sociedad y esto facilita la cohesión social en muchos contextos diferentes. También Townsend (2009), cita a Coleman (1994), quien afirma que el capital social puede definirse como un conjunto de recursos, que son inherentes a las relaciones en grupo y a las organizaciones sociales de la comunidad, los cuales son útiles para el desarrollo cognitivo y social de los individuos.

Por otra parte, Boughey (2012) refiriéndose a Sudáfrica, muestra la importancia de la educación superior para las personas de raza negra, ya que una educación superior de calidad significa la

oportunidad de salir de la cruel pobreza, la cual ha sido devastadora para sus familias y sus comunidades por generaciones. Por lo tanto, la educación superior se convierte en una excelente vía de escape de la marginalidad en la que se encuentran, no sólo de la gente de determinada raza, sino de aquellos que tienen menos oportunidades y que las políticas sociales no alcanzan a incluir. También se convierte en una oportunidad de romper esa herencia cultural negativa del ciclo de reproducción social.

Por lo tanto, Colombia y más aún el Departamento de Arauca,² que ha tenido fuerte presencia de grupos al margen de la ley, y en donde el conflicto armado aún persiste, y con esto muchas situaciones que privan del goce de derechos a su población y los mantiene en situación de vulnerabilidad, debe aprovechar esta fase de transición del posconflicto, para crear políticas públicas orientadas hacia la educación superior de modo que permitan el acceso especialmente de aquellas personas de bajos recursos que no tiene los medios para acceder a educación superior, porque el alto índice de desempleo que según el DANE (2019) es del 24.9 % y los últimos puestos que ocupa Arauca en competitividad 25 de 28 según el informe del Consejo privado de competitividad (2019), allí se muestra la ruptura que hay entre el sector productivo y el sector educativo.

En este escenario, es pertinente articular las políticas sociales con el capital social, ya que la combinación de ambos factores permite generar acciones para la intervención de procesos sociales.

Sin embargo, para poder hablar de inclusión social, el Estado debe tener la capacidad de detectar las barreras que impiden la igualdad de oportunidades para el acceso a educación superior de todas

² Colombia está organizada territorialmente por Departamentos, Municipios, Distritos y Territorios Indígenas. Arauca es uno de los 32 Departamentos en los cuales se divide el país, fue erigido a Departamento en el artículo 309 de la Constitución Política de 1991, ya que anterior a esto era una intendencia. Según la Constitución Política de 1991 en su artículo 298, los departamentos son entidades territoriales que tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.

las personas, en sus diferentes modalidades, técnica, tecnológica y profesional, ya que para la construcción de una sociedad democrática y más justa, de cara a un posconflicto, se hace necesario la ampliación de las oportunidades de las personas, sobre todo en acceso a derechos y servicios de calidad.

Uno de esos derechos fundamentales, es el derecho a la educación y más aún en la educación superior que es donde se encuentra la brecha más amplia en los niveles educativos, ya que los jóvenes y adultos de los estratos más bajos ven muy limitada esta oportunidad de acceso a educación superior, de acuerdo con Gómez y Celis (2009) por la combinación de dos factores: a) escasez de cupos en las instituciones públicas, en relación con la alta demanda, y la consiguiente alta competencia por estos pocos cupos, y b) su imposibilidad de pago de la educación privada.

También, Gómez y Celis (2009) afirman que dado el alto valor e importancia de la educación superior en la distribución del ingreso y en el acceso a mejores oportunidades, que le permiten mejorar la calidad de vida a las personas, las políticas y estrategias que promuevan mayor igualdad social en el acceso a educación superior constituyen un factor clave para la construcción de una sociedad con inclusión. Esto debido a que se puede heredar nuevas formas de reproducción social y una herencia cultural incalculable para las generaciones futuras.

Por otra parte, la tasa de retorno de la inversión en educación no se puede calcular en una misma generación, los resultados se empiezan a ver en las generaciones venideras, así hoy los países desarrollados están recogiendo los frutos de políticas que sembraron hace cientos de años, y por eso hoy pueden verse como sociedades con mucha más inclusión como por ejemplo Francia, Alemania y Singapur; sociedades que hacen fuerte inversión pública en educación terciaria y son países competitivos.

Pero es necesario que el Estado aumente el acceso a estas oportunidades, a través de políticas y programas educativos que permitan la ampliación de la cobertura en educación educativa y aumentar la demanda sobre todo en los estratos más bajos de la población que quieran y tengan las condiciones para acceder, pero que no cuentan muchas veces con el recurso económico para poder hacerlo, y este factor económico se convierte en una barrera para que las personas no puedan expandir sus capacidades y desarrollarse plenamente.

La dificultad para acceder a educación superior pública, para los estudiantes de los estratos bajos y de los sectores vulnerables, empieza desde la educación inicial, pasando por la primaria, y sigue reforzándose en el bachillerato o secundaria, ya que en estos niveles educativos hay muchas instituciones públicas que ofrecen educación pero en lo que se refiere a calidad, el sector privado supera algunas veces al sector público como se demuestra en los rankings en donde 4 primeros colegios de Arauca pertenecen al sector privado y solo uno al sector público, es decir la calidad en educación básica se oferta en el sector privado. Debido a esto los jóvenes al egresar del bachillerato se encuentran en un escenario en el que solo hay una universidad pública en su ciudad, a la cual solo ingresan los estudiantes con los mejores puntajes de las pruebas de Estado que les hacen al terminar el bachillerato (Gómez y Celis 2009).

Por lo tanto, estos pocos cupos que tiene la universidad pública son absorbidos muchas veces por estudiantes que han tenido educación privada, y cuyos padres poseen en cierta medida más recursos económicos, mientras que el resto de estudiantes, que no obtuvieron buenos puntajes, en parte porque la educación que recibieron no era de muy buena calidad quedan excluidos del sistema educativo, ya que como sucede en el Municipio de Arauca, la Universidad que tiene mayor cobertura es la Universidad Cooperativa de Colombia, una universidad privada del sector cooperativo y solidario, que ofrece créditos a los estudiantes para que puedan acceder a la

educación superior, ya que de otra forma sería muy difícil el acceso para la población de escasos recursos el acceso a educación superior en la ciudad.

Para mejorar el acceso a educación superior, el gobierno ha tenido iniciativas, que sin duda han permitido la ampliación de la cobertura y la demanda en educación superior, pues el país, experimentó altas tasas de ingreso a educación superior, debido también al aumento de la cobertura en educación primaria y media. Gómez y Celis (2009), analizando las estadísticas del Sistema Nacional de Información de Educación Superior (SENIES), entre 2007 y 2008 las inscripciones a programas de pregrado aumentaron casi en 67.000: en 2007 se realizaron 797.307 inscripciones, y en 2008, 863.567. Pero al comparar el año 2002 con el año 2008, la diferencia es de casi 162.000 cupos. A pesar de este crecimiento, tan sólo se matriculó a primer año el 46,4% de los inscritos en 2007, y 44,6% en 2008. En los períodos 2002 y 2008, el promedio de inscripciones en instituciones públicas fue de 61,2% y de 56,4% en matrículas de primer año, y finalmente la tasa bruta de cobertura subió a 51.5 % en 2016.

En el caso del programa Ser Pilo Paga, Álvarez, Castro, Corredor, Sánchez y Londoño (2017), sostienen que partir de los resultados de las pruebas saber 11, que alrededor de 27 000 estudiantes de estratos 1,2 y 3, obtenían los mejores puntajes entre al menos 500.000 estudiantes que presentan las pruebas cada año, y de esos 27 000 el 23 % quedaban por fuera del sistema de educación superior por falta de recursos económicos. Ante este escenario y con la meta que tiene Colombia de ser el país más educado de América Latina en el año 2025, se diseñó el programa Ser Pilo Paga. Álvarez et Al (2017) en la evaluación de impacto que hicieron al programa Ser Pilo Paga, pudieron evidenciar resultados de impacto en el corto plazo de la implementación del programa Ser Pilo Paga, ya que es un programa que apenas en este año 2019 graduó su primera promoción de beneficiarios. Entre los resultados de esta evaluación se hallaron impactos positivos en la variable

de acceso a educación superior, es decir, que el programa permitió ampliar la cobertura en educación superior a jóvenes que sin el programa no habrían tenido acceso a esta. Así, para la primera cohorte de beneficiarios, quienes presentaron las pruebas Saber 11 en el segundo semestre de 2014, e iniciaron estudios en el primer semestre de 2015, la probabilidad de acceso a educación superior fue de 31.8 puntos porcentuales, esto equivale a un aumento de 112 %.

Figura 1. Tasa de Acceso a educación superior por estrato socioeconómico

Gráfico 3. Tasa de acceso a educación superior (semestre siguiente a Saber 11) según estrato socioeconómico

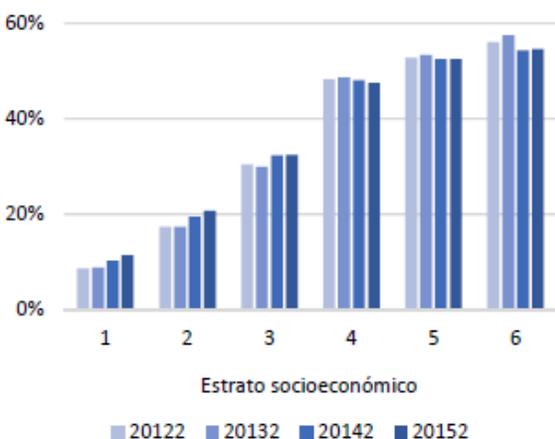
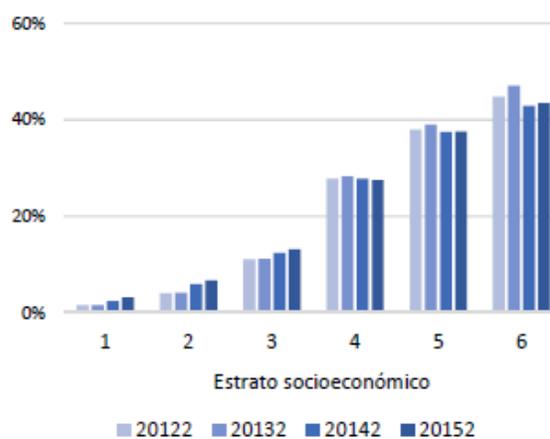


Gráfico 4. Tasa de acceso a IES acreditadas (semestre siguiente a Saber 11) según estrato socioeconómico



Fuentes: Icfes – Saber 11 (2015) y SPADIES (2016) Tomado de Álvarez et Al (2017).

Sin embargo, si se analiza en términos de calidad, fue aún más favorable el resultado, debido a que el hecho de que ser elegible para el programa, aumenta en 46.1 puntos porcentuales, la probabilidad de acceder a Instituciones de Educación Superior acreditadas en alta calidad.

La evaluación también encontró que a pesar de que se creía que el programa aumentaría la brecha de acceso en las regiones, esto no fue así, ya que una vez analizada la categoría de necesidades básicas insatisfechas-NBI, y la proporción de jóvenes de estratos 1 y 2 que hacen parte del 10% del nivel superior de la prueba Saber 11, se pudo evidenciar que las oportunidades para acceder a

educación superior son iguales para los jóvenes de los municipios más vulnerables y para los de los municipios con mejores condiciones. Pero es de resaltar que con la implementación de Ser Pilo Paga, hubo una notable mejoría para aquellos jóvenes que residían en municipios con peores condiciones económicas.

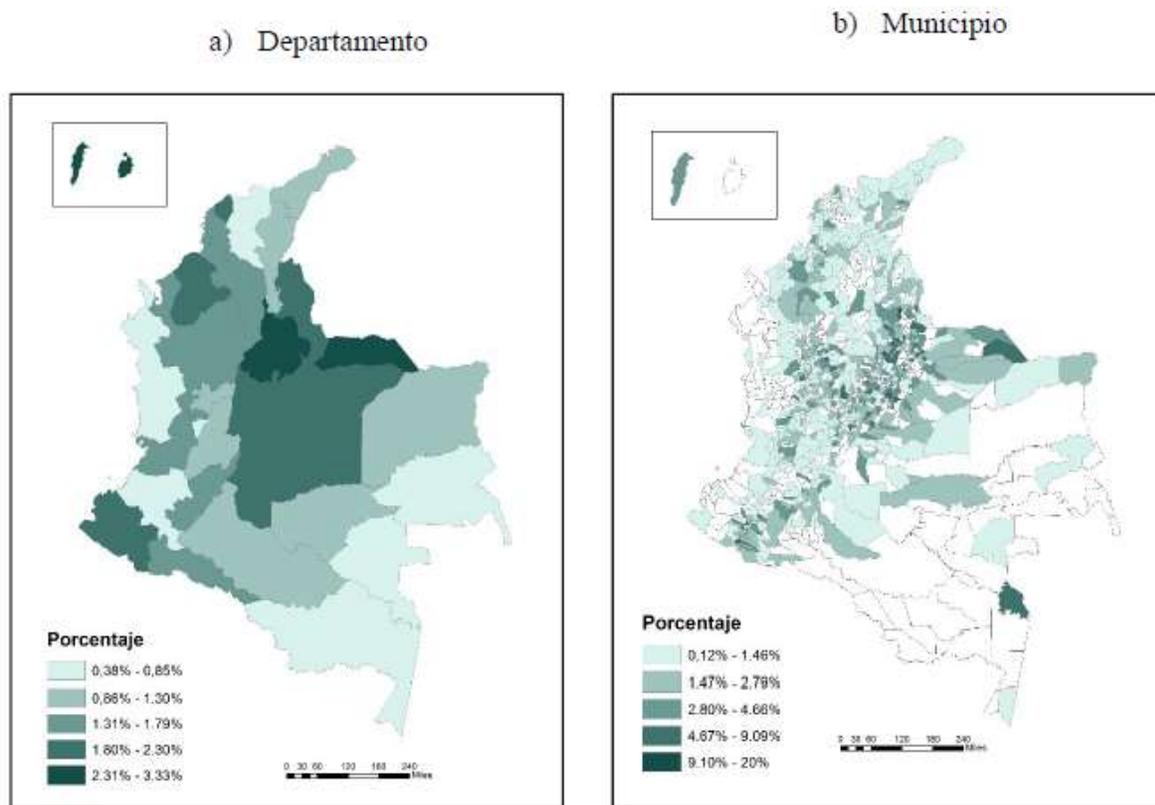
Figura 2. Características socioeconómicas y desempeño en pruebas saber 11 de los beneficiarios de Ser Pilo Paga 1 y Ser Pilo Paga 2

Características	Ser Pilo Paga 1		Ser Pilo Paga 2	
	Media	Desv	Media	Desv
Edad	16.53	2.05	16.69	1.05
Hombres	59.60%		57.63%	
Estrato				
Estrato 1	39.02%		38.8%	
Estrato 2	45.29%		45.2%	
Estrato 3	15.09%		15.3%	
Estrato 4 o más	0.60%		0.75%	
Puntaje Sisbén	34.90	14.07	32.21	14.29
Área Sisbén				
área 1 (14 principales Ciudades)	56.17%		38.62%	
área 2 (Resto Urbano)	35.22%		52.05%	
área (Rural)	8.61%		8.75%	
Indígenas			0.59%	
Puntaje Saber 11	331.67	20.09	343.92	23.73
Total Beneficiarios	10.131		12.600	

Fuente: Bases Ser Pilo Paga DNP (2016). Tomado de Álvarez et al (2017).

Arauca resalta por ser uno de los departamentos con más beneficiarios en la primera cohorte con 86 estudiantes beneficiarios de Ser Pilo Paga (ICETEX, 2019) de acuerdo a la proporción de estudiantes que presentaron la prueba saber 11 en el año 2014, sin embargo, el desempeño no fue igual en la ciudad de Arauca, la cual no destaca en el número de beneficiarios que es de sólo 36, si se tiene en cuenta que el programa en esa fase 1 otorgó 10.131 créditos-beca condonables.

Figura 3. Proporción de beneficiarios Ser Pilo Paga 1 de acuerdo con el número de jóvenes que tomaron la Prueba Saber 11.



Fuente: Bases Ser Pilo Paga DNP (2016) Tomado de Álvarez et al (2017)

Marco Teórico

Dado que la perspectiva principal de este estudio está centrada en la educación superior como herramienta de inclusión para el desarrollo humano, este análisis se hará desde el enfoque de las capacidades planteado por Amartya Sen. Asimismo, se tomarán algunos aspectos claves de Martha Nussbaum, puesto que son las capacidades las que permiten que las personas alcancen funcionamientos y puedan vivir la vida que ellos valoran, así como decidir sobre su desarrollo.

Desde el punto de vista de Sen (2000) cuando una persona no puede desarrollar sus capacidades, y en últimas su libertad, al no lograr estas opciones, entonces las personas empiezan a tener cada vez más privaciones, que los hacen permanecer en condiciones de pobreza, por lo tanto las capacidades son de vital importancia en esta investigación, ya que en la medida en que a las personas se les pueda brindar la oportunidad de educarse, de incluirlos en el sistema educativo, para que logren el espacio que ellos deseen en la sociedad, se estará construyendo una sociedad incluyente más humana, equitativa y con justicia social, es así que la educación juega un rol clave en la medida en que expande las capacidades de las personas y través de ella puede obtener más capacidades y funcionamientos.

Sin embargo, Sen no da una lista de capacidades, que necesite toda sociedad para lograr su desarrollo como sí lo hace Nussbaum, entre las cuales la educación se encuentra como una capacidad fundamental para el progreso de las sociedades. Según Nussbaum (2012) el enfoque de desarrollo humano es asociado con el reporte de desarrollo humano que publica anualmente el PNUD, y allí se usan la noción de capacidades como una medida comparativa más que como una base para una teoría política normativa. Igualmente señala que se habla de enfoque de capacidades porque son varias y no pueden reducirse a sólo una, la idea de la pluralidad es irreductible y esto es un elemento clave para el enfoque.

Nussbaum se inclina por término enfoque de las capacidades más que por el de enfoque de desarrollo humano, ya que ella se preocupa por las capacidades de los animales no humanos, así como de los seres humanos. Entonces el enfoque de las capacidades proporciona una buena base para una teoría de justicia y derechos para ambos, animales no humanos y humanos y aunque Sen comparte este interés, no hizo de este su foco central en su trabajo.

El enfoque de capacidades se puede definir de forma provisional como un enfoque para comparar la evaluación de la calidad de vida y teorizar acerca de la justicia social básica. No se puede desconocer que el enfoque de las capacidades toma conceptos de la teoría de la justicia de John Rawls, como el principio de la libertad individual y la igualdad, así como la lucha por la desigualdad, y como señala Rawls, se puede aceptar un cierto nivel de desigualdad siempre y cuando el nivel de los más desfavorecidos sea digno, es decir que haya unos pisos mínimos de igualdad.

El enfoque de las capacidades tiene una pregunta clave para responder cuando compara las sociedades y las evalúa por su decencia básica o su justicia ¿qué le es a cada persona permitido hacer y ser?, el enfoque toma a cada persona como un fin, no sólo como acerca del total o el promedio del bienestar sino acerca de las oportunidades disponibles para cada persona. Este se enfoca en la elección o la libertad, asumiendo que los bienes cruciales de las sociedades deben ser promovidos para su gente como un conjunto de oportunidades o libertades sustanciales, las cuales la gente podría o no ejercer acción, la elección es de ellos.

Sistema de educación Superior

La educación superior en Colombia tiene como fundamento los artículos 27,67 69, 70 y 71. Estos hacen referencia a que el Estado garantiza la libertad de enseñanza, la educación como derecho de la persona y como un servicio público, así como la finalidad de esta en la formación del ser integral,

la autonomía universitaria, el fomento y la promoción del acceso a la cultura, las ciencias y las artes, los incentivos a las instituciones que promuevan la Ciencia y la investigación. También se encuentra la Ley 115 o ley general de educación, la cual es la base de la educación primaria y secundaria y la Ley 30 de 1992 que organiza y reglamenta el servicio público de educación superior.

Con base en la legislación anteriormente mencionada en el sistema de educación superior en Colombia se estructura en: educación inicial o primera infancia, educación preescolar, educación básica; comprende cinco (5) grados de educación y cuatro (4) grados de educación secundaria, educación media; comprende 2 grados que terminan con el título de bachiller y la educación superior que comprende programas técnicos, tecnológicos y profesionales.

Políticas Públicas

Roth (2003) las define como un instrumento de intervención que comprende un programa de acciones que representan la realización concreta de una serie de decisiones legitimadas por el Estado en su voluntad de modificar o mantener la distribución de valores y recursos disponibles mediante la acción sobre el comportamiento de los actores sociales. Es importante señalar que las políticas públicas no cambian la sociedad, estas sólo ofrecen un marco de acción, y son los actores que están involucrados en estas, quienes hacen uso de los recursos que hay dentro de las políticas, y son ellos quienes realmente hacen las transformaciones que se trazaron durante el diseño de la política.

Teniendo en cuenta esta definición, no se puede pretender que Ser Pilo Paga sea una política pública en sí mismo y mostrarlo como una gran fortaleza y ser el faro de la educación superior en Colombia. Esto no tiene fundamento dado que Ser Pilo Paga es un proyecto que debería estar

enmarcado dentro de una gran política pública de educación, y que allí se trate el problema de la financiación de la Universidad Pública y así dar una gran avance en el progreso de la calidad de vida de las personas, garantizando el acceso a educación superior.

Programa Ser Pilo Paga

El programa Ser Pilo Paga, es un programa diseñado por el gobierno nacional con el fin de que los estudiantes de bajos recursos con mejor desempeño en las pruebas Saber 11, puedan acceder a educación superior, y estudiar el programa de su preferencia en instituciones acreditadas en alta calidad. El programa cubre el 100 % del valor de la matrícula a través de un crédito condonable que se hace efectiva la condonación cuando el estudiante obtiene su título. Los programas sujetos de financiación corresponden al nivel de pregrado en las siguientes modalidades: técnica, tecnológica, o universitaria a nivel nacional en Instituciones de Educación Superior en alta calidad.

Los requisitos para ser beneficiario del programa son los siguientes:

- Ser Colombiano
- Haber presentado el examen de Estado de la educación media ICFES SABER 11 el 3 de agosto de 2014.
- Haberse graduado como Bachiller en el año 2014.
- Ser admitido en una de las 33 Instituciones de Educación Superior acreditadas en alta calidad.
- Estar registrado en la versión III del SISBEN con corte al 19 de septiembre de 2014, dentro de los puntos de cortes establecidos por el área de acuerdo con la región, como se muestra en la siguiente Tabla.

Tabla 1. Puntaje específico de Sisbén según ubicación geográfica.

No.	Área	Puntaje Máximo
1	14 ciudades principales sin sus fronteras metropolitanas a saber: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Bucaramanga, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Pasto, Montería, Manizales y Santa Marta	57,21
2	Resto Urbano; Zona urbana diferente a las 14 principales ciudades, los centros poblados y la zona rural dispersa de las 14 principales ciudades.	56,32
3	Área Rural	40,75

Fuente: Icetex, Anexos programa Ser Pilo Paga

También los estudiantes reciben un subsidio de sostenimiento que va desde 1 salario mínimo legal mensual vigente, hasta 4 salarios mínimos mensuales legales mensuales vigentes por semestre académico, de acuerdo con la caracterización del estudiante como se muestra a continuación.

Tabla 2. Rubros asignados para el subsidio de sostenimiento

SMMLV	CRITERIOS
1 SMMLV por semestre	Para los estudiantes que no requieran desplazarse de la región y municipio de residencia de su núcleo familiar para cursar sus estudios.
1.5 SMMLV por semestre	Para los estudiantes que no requieran desplazarse de la región y municipio de residencia de su núcleo familiar para cursar sus estudios y estén ubicados en áreas metropolitanas.
4 SMMLV por semestre	Para los estudiantes que requieran desplazarse del lugar de residencia de su núcleo familiar a la ciudad donde cursará sus estudios y que no correspondan a áreas metropolitanas.

Fuente: Icetex, Anexos programa Ser Pilo Paga

Derecho a la educación

El derecho a la educación está consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948), el cual señala que toda persona tiene derecho a la educación, la cual debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. De igual forma que con la definición de la UNESCO (2019) que señala que, por su carácter de Derecho habilitante, la educación es un instrumento poderoso que permite a los niños y adultos que se encuentran social y económicamente marginados salir de la pobreza y participar plenamente en la vida de la comunidad.

De igual forma se aborda desde el marco jurídico Colombiano que en la Constitución Política en su artículo 67 señala que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

Por otra parte, la educación desde un escenario de inclusión se abordará desde la teoría de Escudero y Martínez (2011) quienes señalan que la educación inclusiva tiene su origen, en la educación especial, y se relaciona con otras vertientes de tradiciones pedagógicas, las cuales defienden la escuela y la educación pública, el currículo y la enseñanza democrática justa y equitativa. Sostienen que la inclusión acoge a todas las personas, pues todas son sujetos del derecho universal bajo el cual se ampara. Pero, su foco especial de atención es aquellos sujetos y colectivos que históricamente, y todavía hoy, sufren privación del derecho a la educación, exclusión de tal derecho con valor en sí mismo y también como derecho que capacita para otros derechos.

También hacen una caracterización de los posibles grupos focalizados como son; niños pobres, minorías étnicas y/o religiosas, asilados, ambulantes, con necesidades educativas especiales, talentosos, sujetos bajo protección social, enfermos, de familias en situación de desventaja económica, social y cultural, con riesgos de desafección a la escuela y con mayores dificultades escolares. Y finalmente hacen una advertencia al señalar que lo importante no es quienes son los sujetos para ser focalizados, qué políticas, sistemas escolares, centros, currículo, enseñanza, docentes y otros profesionales se precisan, con qué convicciones, capacidades y compromisos, para que no haya nadie que se quede fuera.

Al invertir en educación, se promueve la construcción de capital social que también, genera inclusión, ya que, como colectividad, la comunidad puede unir esfuerzos y ponerlos en pro de lo que ellos quieren, necesitan y valoran. Además, Goldin, Rogers, y Stern (2002) refuerzan esta idea y señalan cómo los países que han crecido y han alcanzado niveles óptimos de desarrollo lo han hecho reduciendo la pobreza y haciendo programas y políticas para el desarrollo del capital humano que promueven una distribución más equitativa del ingreso y el acceso a oportunidades dignas.

Es decir la inversión en educación y en programas o políticas que sean incluyentes e incentiven el acceso a educación en todos sus niveles, especialmente en educación superior en el Municipio de Arauca, ayudará en la reducción de la pobreza, en la medida en que las personas aumenten su grado educativo, aumentan sus ingresos y pueden aumentar sus capacidades y no sólo eso, sino que también aportan en la construcción y en la gestión de sus territorios, en suplir las necesidades que estos requieren y en trabajar por su desarrollo tanto de los individuos como el de su región, ya que la brecha entre Arauca y las ciudades principales e intermedias en la cobertura es cada día mayor como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 3. Tabla de inscritos en programas universitarios periodo 2010-2016

Departamento	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Amazonas	81	64	72	128	85	74	148
Antioquia	81.452	89.341	95.333	95.749	90.226	93.591	104.052
Arauca	343	615	463	449	454	416	142
Atlántico	20.448	27.326	29.377	26.227	43.938	32.949	37.253
Bogotá, D. C.	172.738	192.918	205.002	218.453	160.353	180.674	203.448
Bolívar	17.347	17.370	17.698	17.270	15.775	18.371	19.908
Boyacá	8.815	12.179	10.870	10.845	10.276	13.669	13.460
Caldas	9.119	10.617	10.339	11.554	9.300	10.317	16.593
Caquetá	2.343	3.270	2.201	2.158	2.131	2.592	3.114
Casanare	1.169	1.339	1.732	1.585	1.654	1.770	1.821
Cauca	8.758	11.784	2.768	15.435	16.404	16.011	19.150
Cesar	5.876	5.040	6.555	6.294	7.209	7.710	9.055
Chocó	2.154	2.557	2.125	1.832	1.940	2.252	2.619
Córdoba	7.371	9.613	9.562	10.178	9.269	11.179	10.746
Cundinamarca	8.747	10.567	10.460	11.071	11.988	15.072	19.837
Guainía	57	28	29	37	31	31	46
Guaviare	87	148	129	94	162	132	217

Fuente: Anuario Estadístico de Educación Superior- Ministerio de Educación 2017.

También la educación se torna importante cuando su aporte al capital social, se convierte en transformadora de los entornos a partir del empoderamiento que de allí surge, debido a que cuando la gente se prepara y establece relaciones, se agrupa y actúa como una colectividad, pueden lograr lo que no se logra con esfuerzos individuales, ya que el empoderamiento de la sociedad o de la comunidad en su conjunto amplía sus espacios de participación en la toma de decisiones, y de esta forma la educación incide positivamente en la participación y el empoderamiento de la comunidad, que puede ser partícipe de las decisiones que a ellos les afecte.

Por lo anteriormente descrito, y como una forma de aumentar la capacidad de agencia de la población, para que sean generadores de su propio desarrollo, es así que una educación superior para todos, se convierte en un factor diferenciador que permite mejorar las condiciones de vida de las personas y también, hacerlas partícipes de su desarrollo, dado que en la ciudad de Arauca, una ciudad con una gran riqueza petrolera, si se distribuyen los recursos de una buena forma, estos

alcanzan para elaborar políticas públicas y programas que permitan mejorar el empoderamiento de la sociedad, y uno de estos puede ser a nivel educativo.

Según la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe - OREALC (2015) en la región se muestran mejores logros, pero en lo concerniente a aspectos básicos de la educación, pero muestra principalmente tres aspectos críticos que son relevantes; el primero es que los logros no se replican en todos los países, pues al interior de la misma región se denotan diferencias muy marcadas e incluso algunos países, están lejos de las metas básicas de Dakar. El segundo aspecto está relacionado con las desigualdades internas, las cuales son muy agudas en todos los países y en donde se encuentra que la clase social, así como la condición indígena y zona de residencia, se convierten en vectores determinantes donde se concentran las inequidades. El tercer aspecto enfatiza en que la discusión en materia educativa ya no se concentra tanto en ampliar la cobertura sino en mejorar la calidad de la educación, y este precisamente en este último aspecto en donde hay un gran atraso en la región. (P. 18)

En el marco de este trabajo la participación y el empoderamiento a través de la educación son indispensables para la inclusión social, debido a que la participación, el diálogo constante del gobierno con la comunidad y los diferentes que están en interacción permanente, permiten encontrar soluciones o plantear alternativas de desarrollo para la región, y es la sociedad a través del empoderamiento que logra hacer escuchar sus propuestas y necesidades para que luego sean objeto de intervención por parte de los técnicos teniendo en cuenta las opiniones de la comunidad. Así mismo, en un posible escenario de transición en el que está entrando el país y la misma región de Arauca, ya que está será un espacio de posconflicto, en todo se debe aprovechar este escenario para hacer las intervenciones estructurales que se requieran y generar políticas públicas que se orienten a superar esa marginalidad y exclusión que hay en el país y en la ciudad de Arauca, que

no son más que el espejo de la ruptura y el desentendimiento que hay entre las políticas públicas y los individuos.

Por lo tanto el enfoque de Azuero (2009) se retoma en este estudio para resaltar la importancia de las políticas públicas, que al ser instrumentos de intervención por parte del Estado, no puede negarse el rol determinante que cumplen y su efectividad para la configuración de una sociedad más justa, equitativa e incluyente, y más en la sociedad Arauca donde se ha configurado a través de la historia, el miedo, el dolor, la marginación, entre otras fruto del conflicto interno y de la misma ineficacia e ineficiencia de la institucionalidad estatal.

Pero esa intervención de Estado, debe reconocer la importancia de la educación, y más de la educación superior en los procesos de desarrollo, tanto nacional como regional, al respecto es fundamental resaltar en este estudio lo que señalan Gómez y Celis (2009), sobre el alto valor y la importancia de la educación para aumentar el ingreso y acceder a mejores oportunidades que mejoren su calidad de vida, de igual forma este estudio hace énfasis en fortalecer las políticas y estrategias que promuevan mayor igualdad social en el acceso a educación superior ya que estas constituyen un factor clave para la construcción de una sociedad con inclusión. Esto se debe a que se puede heredar nuevas formas de reproducción social y una herencia cultural incalculable para las generaciones futuras.

Sin embargo, aumentar la cobertura escolar, o buscar su universalización en la educación superior no es una tarea fácil, y para efectos de inclusión, el Estado debe promover políticas y programas educativos que aumenten el acceso a estas oportunidades, que permitan la ampliación de la cobertura en educación educativa y aumentar la demanda sobre todo en los estratos más bajos de la población que quieran y tengan las condiciones para acceder pero que no cuentan muchas veces

con el recurso económico para poder hacerlo, y este factor económico se convierte en una barrera para que las personas no puedan expandir sus capacidades y desarrollarse plenamente.

Resulta importante mencionar los aportes de Gómez y Celis (2009) quienes señalan que los jóvenes y adultos de los estratos más bajos, son quienes tienen más limitantes y obstáculos para acceder a educación superior porque se combinan dos factores; a) escasez de cupos en las instituciones públicas, en relación con la alta demanda, y la consiguiente alta competencia por estos pocos cupos, y b) su imposibilidad de pago de la educación privada, esto es lo que sucede tanto en la ciudad de Arauca como en muchas otras regiones del país.

Sin embargo, para la construcción de una sociedad democrática y más justa, de cara a un posconflicto, se hace necesario la ampliación de las oportunidades de las personas, sobre todo en acceso a derechos y servicios de calidad. Uno de esos derechos fundamentales, es el derecho a la educación y más aún en la educación superior que es donde se encuentra la brecha más amplia en los niveles educativos.

No es que el programa Ser Pilo Paga, no pueda ampliar las capacidades de las personas, pues sin duda que diez mil ciento treinta y un (10.131), estudiantes obtengan educación de calidad, ya es un logro, pero el programa no alcanza a cubrir a cientos de miles de jóvenes y adultos que también desean ingresar a educación superior pero no pueden hacerlo. Además, el impacto del programa Ser Pilo Paga en la ciudad de Arauca no es muy representativo por lo ya señalado, son pocos los jóvenes que logran acceder a una beca en comparación al número de bachilleres graduados.

Lo anterior se refleja en lo expuesto por Boughey (2012) quien muestra la importancia de la educación superior para las personas de raza negra en Sudáfrica, ya que una educación superior de calidad, significó la oportunidad de salir de la cruel pobreza, la cual fue devastadora para sus familias y sus comunidades por generaciones, por lo tanto la educación superior se convierte en

una excelente vía de escape de la pobreza, no sólo de la gente de determinada raza, sino de aquellos que tienen menos oportunidades y que las políticas sociales no alcanzan a incluir. También se convierte en una oportunidad de romper esa herencia cultural dañina del ciclo de transmisión de pobreza de generación en generación.

Es por esto que el gobierno debe intervenir por medio de sus políticas públicas, ya que esta es una forma de ejercer la actividad política, y lo hace al intervenir en la distribución de recursos y valores económicos y sociales disponibles, entre los grupos y los individuos de una sociedad, estas intervenciones son para mantener u otras veces para modificar esa distribución, y son precisamente las políticas públicas la concreción de esas modificaciones, y el campo educativo que hace parte de la dimensión social y cultura no es ajena a esto. Aunque al existir sociedades tan desiguales, es difícil intervenir sin que se llegue a conflictos, y es casi imposible alcanzar consensos ante grupos tan desiguales que van a querer ser prioridad y se favorezcan sus intereses.

Financiación de la Educación Superior en la ley 30 de 1992

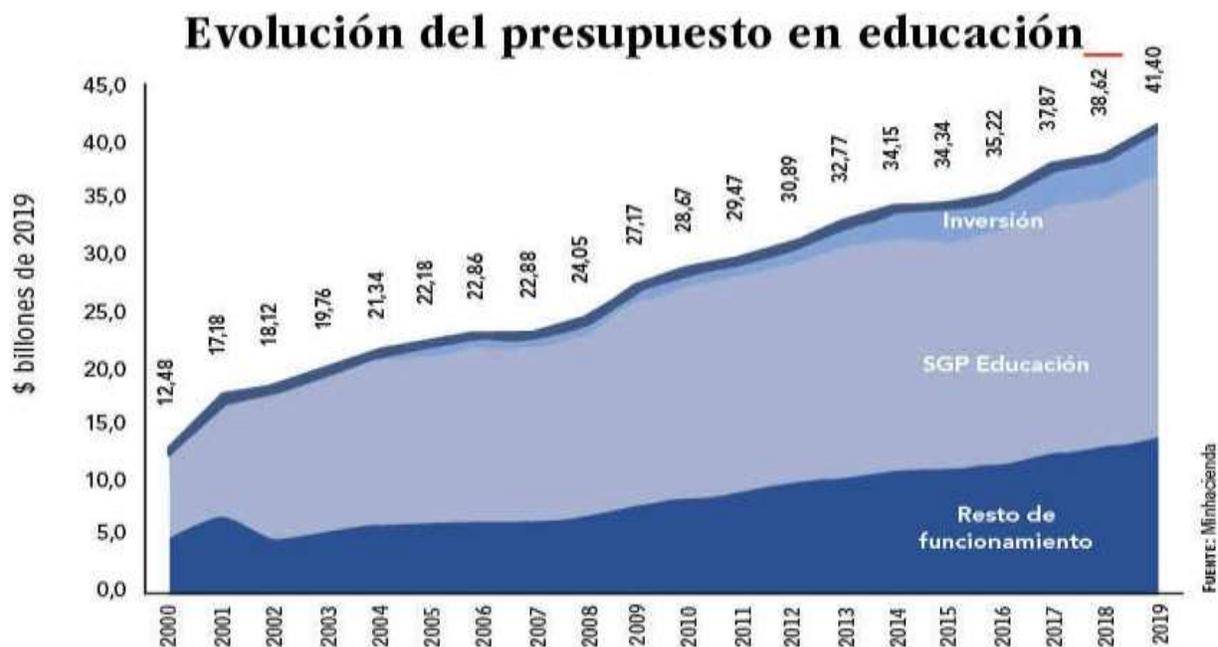
La Ley 30 de 1992 por la cual se organiza el servicio público de la educación superior, contempla en su artículo 86 el esquema de financiación de la universidad pública allí señala que los presupuestos de las universidades públicas estarán constituidos por los aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, así como también por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución. De igual forma, señala que estos aportes se recibirán anualmente y se incrementarán en pesos constantes a partir del presupuesto asignado en 1993 y se actualiza anualmente de acuerdo con la inflación.

Este artículo, 86 muestra claramente que los recursos que se asignan a partir de 1993 tienen un incremento de acuerdo con el índice de Precios al consumidor -IPC o la inflación, pero teniendo

como base el presupuesto del año 1993. El legislador al aprobar esta ley no previó el aumento significativo de la cobertura en educación superior, es decir en el año 1993 había 4 veces menos estudiantes que ahora en educación superior, lo que quiere decir que mientras la demanda ha aumentado exponencialmente, el presupuesto se ha incrementado pero no en la forma que se requiere para expandir la cobertura, lo que implica que las universidades tengan que hacer esfuerzos enormes para poder conseguir los recursos necesarios para aumentar la cobertura que es una exigencia del mismo gobierno a las universidades públicas. Es decir, desde la ley 30 de 1992, se congelaron prácticamente los recursos a la universidad pública, desconociendo una realidad, la cobertura se ha aumentado más de tres veces.

En 1993 en pregrado habían alrededor de 159.000 estudiantes y por cada estudiante matriculado se asignaba una partida presupuestal de 10,8 millones de pesos, 25 años después esa asignación es de 4,7 millones de pesos. Esto ha llevado a la Universidad pública a ser casi insostenible, porque con los recursos asignados que incrementan muy levemente, debe cubrir a tres veces la cantidad de estudiantes, lo que ha hecho que las universidades públicas tengan un déficit de 15 billones de pesos, y que en la actualidad requiere con urgencia de 3.2 billones de pesos para su funcionamiento, porque gran parte de los recursos que se perciben se destinan a funcionamiento y es poco lo que queda para inversión como se puede observar a continuación. (MEN, 2019)

Figura 4. Evolución del presupuesto de educación Superior



Fuente: Ministerio de Educación Nacional- Tomado de Revista Dinero.

Otra forma de financiación de la educación superior es por medio de Créditos como muestran Melguizo, Sánchez y Velasco (2015) sobre el programa de Acceso con Calidad a la educación superior- ACCESS, este ha contribuido positivamente en el aumento de la tasa de matrícula, la disminución de la deserción y el éxito académico de los estudiantes, es decir que puedan terminar sus estudios superiores.

El programa Access consiste en un préstamo subsidiado por el gobierno para que los estudiantes de más bajos ingresos puedan acceder a la educación superior. La evaluación de impacto del programa Access da como resultado que los programas de ayudas para el financiamiento de la educación superior a jóvenes con bajos ingresos si contribuye en aumentar la tasa de matrícula y el rendimiento de los estudiantes, ya que también tiene un subsidio de sostenimiento, esto hace que haya más inclusión social, movilidad social y equidad, aunque infortunadamente Access es un

programa que se sostiene con empréstitos del Banco Mundial y sólo cubre el 10% de los jóvenes pertenecientes a estratos socioeconómicos 1 y 2 del Sisbén que acceden a educación superior.

Análisis de Datos

El programa Ser Pilo Paga, se convirtió en el programa insignia del Gobierno Nacional, a través del cual permitió que al menos 40.000 estudiantes de bajos recursos económicos y con excelente desempeño académico pudieran acceder a educación superior. Sin embargo, este programa tiene un mayor impacto en las ciudades principales, ya que es allí en donde se concentran las principales instituciones con Calidad en el país, y disminuyendo las posibilidades de ciudades en donde las condiciones de calidad son reducidas y solo un grupo reducido puede acceder a esa educación de calidad, que les permita acceder luego a una beca para ingresar a la educación superior.

Otro aspecto a tener en este análisis es lo aportado por Gómez y Celis (2009), respecto a los factores que inciden para que un estudiante pueda obtener una beca del programa “Ser Pilo Paga”, y uno de estos factores es la calidad educativa que reciben los estudiantes en el bachillerato, ya que si bien es cierto la cobertura en educación básica y secundaria es casi universal, la calidad de la educación que reciben los niños y jóvenes no tiene el nivel esperado, esto por una gran falla que hay a nivel estructural que la sociedad y el gobierno deben replantear, pero esto incide en que los egresados de la mayoría de instituciones tanto públicas como privadas en el municipio de Arauca, no obtengan el puntaje suficiente, requeridos en las pruebas de Estado para poder acceder a una beca-crédito del programa “Ser Pilo Paga”.

Por lo tanto, el mismo gobierno elaboró en su intento por aumentar la cobertura en educación superior, que de hecho ha ido incrementando en los últimos años, el programa “Ser Pilo Paga”, en el que la mayoría de los estudiantes van a universidades privadas. Por lo tanto, los recursos públicos que deberían invertirse en universidades públicas se están quedando en el sector privado,

entre otras cosas, porque uno de los requisitos para que las universidades puedan hacer parte de este programa, es que sus programas tengan acreditación de alta calidad, y la mayoría de las universidades públicas están en proceso de acreditación, en cambio muchas privadas ya habían realizado ese proceso.

La falta de cobertura en educación superior se debe también a que el territorio nacional tiene 32 departamentos pero solo hay 33 universidades públicas, y muchos departamentos aún no cuentan con universidades públicas que permitan garantizar el acceso a educación superior, es por esto que el Estado debe procurar ampliar la demanda de educación superior a través del aumento de la inversión en educación superior, enfatizando en aquellas personas excluidas del sistema que por su caracterización y especificidades, no pueden acceder a crédito educativo, y es necesario que el Estado cree las condiciones para que sus ciudadanos puedan acceder a este servicio para el caso de Colombia, pero que en otros Estados se consagra como un bien público.

Como se señaló con anterioridad, para el caso de Colombia la educación superior no es un bien público, sino que la misma constitución en el artículo en su artículo 67 señala que es un derecho de la persona y un servicio público, como también lo señala la ley 30 de 1992, que reglamenta el sistema de educación superior en el país, señala en el artículo segundo que la educación superior es un servicio público cultural, mientras que en otros Estados como el caso de Venezuela, Chile y Argentina, la educación es tomada como un bien público y es el Estado el que se encarga de su financiación.

Sin embargo, a pesar de ser un bien público en donde el Estado facilita el acceso al goce de este derecho, si se analizan las cifras de acceso, cobertura y calidad, se puede evidenciar que inicialmente en el ámbito de acceso, si tuvo un impacto positivo, pues la tasa de matrícula tanto en el sector oficial como en el sector privado tuvo un incremento tanto en estudiantes, como en

universidades oficiales hasta el año 2012, pero a partir de allí, se empieza a revertir la tendencia y empieza a disminuir el número de estudiantes en las universidades públicas pasando de 1.959.877 estudiantes de pregrado en el año 2012 a 1.503.344 estudiantes en el año 2014, mientras que empieza a haber un leve repunte en las universidades privadas pasando de 581.858 estudiantes de pregrado a 654.564 estudiantes en el mismo periodo (MEN, 2018)

En el caso de la ciudad de Arauca, la presencia de la universidad pública es mínima, si bien es cierto está la Universidad Nacional de Colombia, esta tiene una modalidad en la que los estudiantes cursan dos semestres en la ciudad y luego los ubican en otras ciudades, el problema radica en los costos que implica la manutención en otras ciudades, y esto se convierte en un posible factor de deserción escolar.

No obstante, lo afirmado por Celis y Castro (2009), el programa Ser Pilo Paga puede afirmarse que es incluyente, porque en la ciudad de Arauca, los jóvenes beneficiarios pertenecen a estratos socioeconómicos de nivel bajo y medio, y provienen principalmente de Colegio públicos y privados, pero que, en el segundo caso, han logrado acceder a esta educación gracias al esfuerzo de sus padres, porque ven en la educación una herramienta para que sus hijos mejoren la calidad de vida. Así mismo, de no ser por el programa Ser Pilo Paga, estos estudiantes no hubiesen podido acceder a las universidades en las que estudiaron o actualmente se encuentran estudiando, porque los recursos económicos no les alcanzaban debido a los altos costos de la matrícula, así como el sostenimiento, ya que residen en otras ciudades en donde el costo de vida es relativamente alto al tratarse de ciudades principales como Bogotá o Medellín.

De acuerdo con las cifras de Icetex (2019), que es la entidad que se encarga de la gestión del programa y el otorgamiento de los créditos – beca condonables, de los 40.000 beneficiarios que logró impactar el programa en el cuatrienio, 296 beneficiarios correspondían al Departamento de

Arauca, y sólo 124 corresponden al municipio de Arauca. Sin embargo, si se observa el año 2015, que fue el año en el que inició la implementación del programa, de los 10.131 beneficiarios sólo 36 corresponden al Municipio de Arauca, cuando en el año 2014 se graduaron 720 bachilleres en el Municipio y 3.151 en el Departamento, los cuales representan el 0,35 % y 0,85 % de probabilidades respectivamente para que un bachiller del municipio o del departamento de Arauca cumpliera las condiciones para acceder al programa Ser Pilo Paga. Mientras que para el año 2016, el municipio de Arauca logró tener 41 becados en la segunda fase del programa y el departamento 100 estudiantes, teniendo un leve incremento, como se muestra a continuación.

Tabla 4. Beneficiarios adjudicados Ser Pilo Paga 1,2,3 y 4 municipio y departamento de Arauca.

Beneficiarios adjudicados Ser Pilo Paga Municipio de Arauca				
Género	PP1	PP2	PP3	PP4
F	19	17	15	11
M	17	24	6	15
Total	36	41	21	26
Beneficiarios adjudicados Ser Pilo Paga Departamento de Arauca				
Género	PP1	PP2	PP3	PP4
F	39	43	24	29
M	47	57	31	26
Total	86	100	55	55

Fuente: Icetex (2019)

Por otra parte, según el Ministerio de educación (2018), en cuanto a tasa de Matrícula, para el año 2015 en el Departamento de Arauca habían 672 estudiantes inscritos en instituciones de educación superior a nivel profesional y 121 a nivel tecnológico, pero esto no quiere decir que todos sean

estudiantes nuevos, sino que se trae un acumulado, ya que los admitidos, es decir estudiantes nuevos sólo corresponde a 235 estudiantes en el Departamento de Arauca a nivel profesional y 90 a nivel tecnológico. Es así como la cobertura Bruta de educación superior en el Departamento de Arauca para el año 2015 fue de 11.0% y para el año 2018 que fue la última medición fue de 8,8%, si a eso se le agrega el estancamiento de la economía, una tasa de 24 % de desempleo en el departamento, se puede esperar que para las próximas mediciones los resultados en cobertura no sean alentadores.

Tasa de Cobertura bruta en educación superior Departamento de Arauca

Tasa de Cobertura	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Departamento	12,7%	14,9%	16,3%	13,6%	11,6%	11,0%	10,7%	10,5%	8,8%
Nacional	37,1%	40,4%	41,7%	45,2%	47,8%	49,4%	51,5%	52,8%	52,0%

Fuente: MEN (SNIES, 2019) - Proyecciones de población DANE.



También se puede observar que existe una relación inversa entre la tasa de cobertura en educación superior en el Departamento de Arauca, en comparación con el país, porque la cobertura bruta más alta fue en el año 2012, con una tasa del 16,3% y en el país estaba en 41,75 para el mismo periodo, pero a medida que en el país incrementaba esta tasa de cobertura, en Arauca esta

disminuía, incluso para los periodos 2015 y 2016 que fueron las fases I y II de Ser Pilo Paga, en el Departamento de Arauca la tasa seguía reduciéndose mientras en el país se incrementaba.

En cuanto a la tasa de transición, es decir los bachilleres que terminaron en el 2014 y accedieron inmediatamente a educación superior al año siguiente fue del 35.9 % en el Departamento de Arauca mientras que a nivel nacional la tasa de transición fue de 37.4% para el mismo periodo.

Así mismo, al analizar el sector al que pertenecen las instituciones en las cuales se forman los profesionales y tecnólogos tanto del municipio como del departamento, se puede encontrar que el sector privado es quien tiene más participación, ya que es el sector que más presencia tiene en la región, y a pesar de que operar en el departamento es una difícil labor, porque no son tenidos en cuenta por las administraciones, deben ser eficientes para ser sostenibles y cumplir con esta labor social en la región.

Desde el sector privado, la universidad con mayor presencia en el territorio es la Universidad Cooperativa de Colombia, institución que pertenece al sector de la economía solidaria y que tiene 20 años con presencia en la región. La universidad Cooperativa oferta programas de Derecho, Psicología, Administración de Empresas, Contaduría pública, Medicina Veterinaria y zootecnia e ingeniería de sistemas. Para el año 2015 en total en los dos semestres académicos, la universidad admitió un total de 105 estudiantes para primer semestre, pero esta cifra ha ido disminuyendo y para el año 2019 los estudiantes nuevos fueron sólo 61 (UCC, 2019) y para el 2020 no se abrió primer debido a la baja demanda.

Desde el sector oficial destaca la presencia de dos universidades, la Universidad Nacional de Colombia con su programa de movilidad académica PEAMA y la Escuela superior de Administración Pública -ESAP. La universidad Nacional inició en la ciudad de Arauca en 1996 con 73 programas, pero es movilidad, es decir los estudiantes hacen sus 2 primeros semestres en

Arauca y luego deben desplazarse a otras ciudades principales. La universidad inició con 60 cupos y actualmente oferta 250 cupos. Sin embargo, sólo el 40 % de esos cupos se quedan en el departamento de Arauca, y el otro 60 % lo ocupan estudiantes de los departamentos de Casanare, Guaviare, Guainía y Vichada (Universidad Nacional, 2019).

Los directores de las universidades sostienen que ha hecho falta un acompañamiento y articulación por parte del nivel regional, para realizar iniciativas o celebrar convenios que permitan aumentar la cobertura. De igual forma, enfatizan en la necesidad de un acompañamiento a las colegios, porque a pesar de que la Universidad Nacional ha hecho un esfuerzo por aumentar los cupos, los estudiantes de Arauca no están pasando los exámenes de admisión, por lo tanto, estos cupos están quedando en jóvenes de otros departamentos de la región.

Por su parte, los rectores de las instituciones educativas que han logrado más cupos dentro del programa, resaltan la importancia de la preparación para las pruebas SABER 11-ICFES, ya que hacen un énfasis especial en la preparación que hacen con sus estudiantes desde la educación primaria, así como el método de evaluación que tienen que es similar a la manera de evaluar en la prueba SABER, ya que desde niños se trabaja en pruebas de selección múltiple en cada una de las áreas, así como en la comprensión de lectura. El rector de la institución educativa Santa Teresita manifiesta que la orientación vocacional a los estudiantes y el trabajar una asignatura que se denomina proyecto de vida, en el cual se le hace acompañamiento al estudiante desde el primer grado, es fundamental porque de esta forma se orienta y se mentaliza al estudiante de que ellos tienen las capacidades para acceder a educación superior.

Además, la institución tiene estrategias como la preparación de las pruebas Saber 11, las cuales siguen un método de evaluación con pruebas de selección múltiple desde la educación primaria, y esto es un buen entrenamiento, porque el estudiante llega a la prueba con preparación previa, e

igualmente relata la importancia de la escuela de padres, los cuales son espacios en donde se les recuerda a los padres de familia el proceso de proyecto de vida para que hagan parte de este acompañamiento.

Sin embargo, a pesar de que a nivel nacional se encuentra este programa, a nivel departamental y municipal no se encuentran muchas iniciativas de este tipo, tanto los rectores de colegios como de universidades, al igual que los estudiantes entrevistados, desconocen que haya programas en la región que incentiven y promuevan el acceso a educación superior, y sólo se encuentra un programa denominado Ser Pepa paga que es de carácter departamental e inició en el año 2018 para dar 8 cupos a los estudiantes con mejores resultados del departamento que no sean beneficiarios de Ser Pilo Paga, pero solo cubre los primeros 5 semestres y un subsidio de sostenimiento de dos salarios mínimos, sin embargo como era una estrategia del gobierno departamental, ya no se encuentra operando.

Es conveniente resaltar, que una de las estrategias y quizás la más utilizada para la inclusión en educación superior es la de financiamiento vía crédito educativo. Estos créditos educativos, la mayor parte son del programa de ICETEX denominado ACCESS, en este programa el estudiante paga el 25% mientras estudia y el 75 % más los intereses una vez termina su educación luego de un periodo de un año de gracia. También están los créditos por parte de entidades financieras y cooperativas como por ejemplo el caso de la Cooperativa Comuna, la cual ofrece créditos de estudio a los estudiantes de la Universidad Cooperativa de Colombia como una estrategia para que puedan pagar su matrícula, pero estos créditos se deben pagar durante el semestre. La mayoría de las estudiantes que acceden a estos créditos que en su mayoría se destinan para el pago de universidad privada en la ciudad de Arauca, pertenecen a los niveles socioeconómico bajo y medio del Sisbén.

Respecto a los obstáculos existentes para acceder al programa Ser Pilo Paga, se puede evidenciar que la cobertura es muy poca para la gran cantidad de estudiantes que se gradúan, eso por parte de los estudiantes, y por otra parte, las universidades de la región no tuvieron participación en el programa, es decir no pudieron ser universidades oferentes porque no cumplían el requisito de acreditación de alta calidad, y esto hizo también los jóvenes beneficiarios tuvieron que hacer un cambio de ciudad. Resaltar que en este proceso de adaptación en la mayoría de los casos hubo acompañamiento por parte de las universidades y ofrecen de forma permanente tutorías académicas, psicológicas, tutores personalizados como en el caso de los Andes para que el estudiante siempre tenga alguien con quien conversar de sus problemas sin importar el tipo de problema.

Por otra parte, la calidad educativo de la educación secundaria y media es un factor decisivo y el gran obstáculo para acceder al programa. Aunque hay casos como el Colegio Santa Teresita que es de carácter público y logra incluir un número de estudiantes importante 35 para las 4 cohortes, es decir un promedio de casi 9 estudiantes por cohorte es de resaltar porque incluso logran ubicar en este programa más estudiantes que los colegios del sector privado que se encuentran ubicados por encima en los rankings nacionales. No obstante, aunque importante es reducido el número de estudiantes que acceden al programa, desde la educación primaria y secundaria se realiza un ejercicio vocacional con estudiantes y padres de familia para concientizarlos de la importancia de la educación y así puedan acceder a educación terciaria, mostrando los beneficios y las diferentes alternativas de financiamiento para que el factor económico no frustre los sueños de los estudiantes.

Con respecto a las barreras para acceder a educación superior, la mayor de estas es la financiación, como ya se mencionó con anterioridad, la población debe endeudarse con ICETEX y entidades

financieras para poder conseguir los recursos para su educación, sin embargo eso está supeditado a tener un acreedor que posea un empleo estable y finca raíz, condiciones difíciles de cumplir en una ciudad fronteriza como Arauca, que ya tiene aproximadamente 30.000 inmigrantes provenientes de Venezuela y posee una de las más altas tasas de desempleo del país que ronda el 25%. De igual forma, la poca oferta de educación superior pública es otra barrera que dificulta el acceso a educación superior, porque no hay una universidad pública de carácter presencial con presencia en la región.

Además, la conformidad de algunos padres de familia y la falta de una cultura hacia la educación de sus hijos, que no ven la educación como una herramienta que transforma vidas, y es allí en donde la familia juega un rol fundamental, para que los padres se empoderen y motiven y promuevan en sus hijos ese deseo de superación y de formarse integralmente como profesionales que le aporten a la región.

Un hecho importante para analizar es que los estudiantes beneficiarios resaltaron la importancia de la constancia, y su dedicación, así como el apoyo de sus padres y la preparación obtenida en sus colegios, sobre todo en cuanto al proceso evaluativo, que les sirvió para lograr un buen puntaje y acceder a la beca. Sin embargo, es de resaltar que la mayoría de estudiantes de Colegio privado manifestaron que de no haber logrado el acceso a la beca del programa, ellos podrían haber accedido a educación superior, aunque no en las mismas Universidades que estudian actualmente, pero si tenían como ingresar, caso contrario sucede con los estudiantes de Colegios públicos quienes afirmaron que la beca fue de gran ayuda para sus familias porque realmente no tenían los recursos para acceder a una universidad y tampoco para desplazarse a otra ciudad.

En cuanto al acompañamiento recibido por parte de las universidades y del mismo programa, señalaron que tuvieron un gran acompañamiento desde el momento en que fueron notificados de

la beca, al igual que han recibido atención psicológica y académica por parte de las universidades, tienen cursos de refuerzo para evitar la deserción y también han recibido las ayudas financieras semestralmente, tal como está estimulado en el programa.

A pesar de los beneficios que tiene el programa especialmente para la población de estrato 1, quienes sin duda tendrían grandes dificultades para acceder a una universidad, el programa Ser Pilo Paga en su primera versión para el año 2015 sólo logró beneficiar a 18 estudiantes de estrato 1, es decir que un estudiante de estrato 1 del municipio de Arauca que quisiera acceder al programa sólo tenía una probabilidad del 0,18 % mientras que un estudiante de estrato 1 de Bogotá tenía una probabilidad del 4,9 %. (DNP, 2015).

Finalmente, no se encuentra ninguna estrategia por parte del sector público, tanto a nivel departamental como a nivel municipal para ampliar la cobertura de educación superior porque tanto la secretaría de educación departamental como la del municipio de Arauca, actúan bajo la premisa de que la entidad responsable de la educación superior es el Ministerio de Educación Nacional y que a las entidades territoriales solo les corresponde la cobertura en educación básica y media.

Discusión

A pesar de la poca cobertura que tiene el programa Ser Pilo Paga en la ciudad y el departamento de Arauca, no puede desconocerse que la importancia de este programa para la inclusión social, porque son 40.000 jóvenes de bajos recursos y con buen desempeño quienes tienen la oportunidad de formarse en las mejores universidades del país y puedan transformar sus vidas, puedan vivir las vidas que ellos tienen razones para valorar, pero también pueden transformar las vidas de sus familias y de sus territorios ya que hay transferencia de conocimiento.

Además, es importante señalar que como Ser Pilo Paga ya está cumpliendo el ciclo para el cual fue creado, este fue mejorado en cierta medida y se convirtió en Generación E que le permite a 350.000 jóvenes de bajos recursos y buen desempeño académico, acceder a las mejores universidades públicas del país, ya que era la gran crítica al programa inicial que la mayoría de estudiantes escogían las universidades privadas y estas se quedaban con los recursos, pero ahora con Generación E se financia la demanda en la universidad pública y se amplía significativamente el número de beneficiarios.

Por otra parte, la calidad de la educación media en el sector público tiene grandes retos, pero esto no es sólo una labor de los colegios, sino también del gobierno departamental y municipal, y de los mismos padres de familia, porque las instituciones educativas realizan la labor con los pocos recursos que tienen para funcionamiento y los padres y gobernantes tienen que asumir su rol en este proceso educativo dado que, la educación inicia en el hogar. También se puede observar cómo desde el sector gubernamental no se toman iniciativas para mejorar la tasa de cobertura en educación superior en el municipio de Arauca, al igual que en el departamento, existen órganos creados para tal fin, pero sobre el papel, porque carecen de personas que los lideren y la voluntad política para hacerlo.

Al analizar el plan de desarrollo del Departamento de Arauca, al igual que el del su municipio de observa que el sector de educación superior no es una prioridad. En el plan de desarrollo Arauca Humanizando el Desarrollo del Departamento de Arauca, la única meta que había en este sector de educación superior era aumentar la cobertura a un 20 % al finalizar el cuatrienio, es decir para el año 2019, y la línea base para el 2015 era de 11%, pero la finalizar el periodo fue apenas del 8,8 %, (MEN, 2019) no sólo no lograron aumentar sino, que fue un gran retroceso, porque no se realizaron acciones encaminadas a cumplir esa meta.

Así mismo, desde el gobierno se ha desconocido la importancia de los actores del sector, como por ejemplo las pocas universidades que hacen presencia en la región y no hay articulación entre el sector público y el sector privado, y quedan las universidades privadas con la responsabilidad de la prestación del servicio de educación superior, que aunque es su razón de existir, requieren de la colaboración del sector público y viceversa para lograr transformar el territorio, por lo tanto no se evidencia articulación alguna y no se generan las sinergias para el desarrollo de la ciudad. Al contrario, se relegan a las universidades que tienen presencia en la ciudad, y se acuden a otras universidades que no hacen presencia para poder sacar los recursos

Finalmente, en cuanto a las falencias de Ser Pilo Paga, las principales son el hecho de que las universidades de la región no pudieron acceder al programa debido a la falta de la acreditación en alta calidad, que en últimas es un requisito adicional pues para ofertar un programa el ministerio ya tiene ciertos parámetros de calidad establecidos. Otra falencia como se mencionó con anterioridad es el hecho de que la mayoría de los colegios públicos no tienen la calidad que se necesita para que sus estudiantes accedan a las becas del programa.

Claramente, se puede apreciar que no hay tanta equidad en el acceso entre las diferentes regiones, pues el hecho de que un estudiante de estrato 1 de un colegio de Arauca tenga apenas un 0,18% de

probabilidad para acceder al programa Ser Pilo Paga, mientras que un estudiante de estrato 1 en la ciudad de Bogotá tiene un 4,9 % de probabilidades, quiere decir que no tienen las mismas oportunidades de acceso y hay una gran brecha entre aquellas ciudades que se encuentran en áreas menos interconectadas y en donde se percibe por los resultados de las pruebas Saber 11, que a pesar de que es un mismo país, las condiciones educativas no son las mismas para toda la población y que existe una gran brecha, la cual es aún mayor cuando se revisa el sector rural, porque ningún estudiante de un colegio rural pudo ganarse una beca del programa Ser Pilo Paga, porque no lograron tener el puntaje necesario para acceder.

Por lo anterior se puede señalar, que el Programar Ser Pilo Paga evidentemente tuvo un impacto muy mínimo en el municipio de Arauca, pero este impacto solo benefició a estudiantes de Colegios urbanos, y que evidentemente hubo fallas en su diseño que no permitieron beneficiar a estudiantes del sector rural, por diferentes factores, entre otros que manejan diferentes metodologías de aprendizaje, que no tienen los mismos recursos físicos y pedagógicos, a veces no se cuenta con todo el personal docente, entre otros, pero que sin duda eran factores a tener en cuenta para el otorgamiento de becas, es decir durante el diseño se debieron analizar las variables y poner un puntaje de acceso un poco más bajo para el sector rural, o para aquellas zonas que están en zonas en donde los estudiantes no están en igualdad de condiciones que un estudiante de la ciudad.

Conclusiones

El acceso a educación superior es uno de los temas que debe ponerse sobre la agenda pública en el departamento y en el municipio de Arauca, porque a pesar de que hay programas nacionales como Ser Pilo Paga que permiten que los mejores estudiantes con bajo nivel económico accedan a educación superior, a nivel local y regional no hay estrategias similares y no planes a mediano o largo plazo para intervenir este sector, en donde hay una gran brecha que debe disminuirse si se tiene en cuenta que allí se forma el presente y futuro de la región. Sin embargo, no puede desconocerse que el programa Ser Pilo Paga a pesar de las críticas y falencias que tiene, es un programa incluyente.

El estado de la educación superior en la ciudad de Arauca es preocupante debido a que, en el mes de Octubre del 2019 la Universidad Cooperativa de Colombia, que era la universidad con más presencia en la ciudad, dejó de ofertar programas, es decir la ciudad y el departamento se quedan sin la universidad con más presencia en la región. Ante este panorama es clave el rol que juegue el sector público, así como los gremios de la región para que puedan gestionar la creación de una universidad pública que responda a las especificidades de la región, que, de hecho, los planes de desarrollo con enfoque diferencial, se encuentra la propuesta de la creación de una universidad Pública, en aquellas zonas que fueron afectadas por el conflicto armado.

Finalmente, se requiere del compromiso y el trabajo articulado del gobierno departamental y municipal, para que se dé un acompañamiento a las pocas universidades que quedan en la región en sus diferentes modalidades, presencial, semipresencial o distancia y crear estrategias que promuevan el acceso y la permanencia de los estudiantes a la educación superior, especialmente aquellos de más bajos recursos económicos, porque esa es una forma de empezar a cerrar las

brechas de la desigualdad, de generar competitividad en el territorio y alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible.

También es necesario aumentar el acceso a crédito a las personas de estratos 1 y 2 principalmente si así lo requieren, establecer alianzas estratégicas público – privadas que garanticen el acceso y permanencia de los estudiantes en la educación superior, esto, porque debido a que, ante la incapacidad del Estado de llegar con su infraestructura a determinados territorios, esto no sea un obstáculos para que la población no goce de este servicio. Es decir que el Estado pueda financiar el Estudio de los estudiantes así sea en instituciones educativas privadas, si esta es la única opción que hay en la región.

Referencias Bibliográficas

Alvarez, M. et Al. (2017). El Programa Ser Pilo Paga: impactos iniciales en equidad en el acceso a la educación superior y el desempeño académico. Universidad de los Andes.

Azuero Rodríguez, A. (2009). Capital social e inclusión social: Algunos elementos para la política social en Colombia. *Cuadernos de administración*, 151-168.

Basit, T & Tomlinson, S Eds. (2012). Social inclusion and higher education. Bristol: The Policy Press.

Boughey, C. (2012). Social inclusion and exclusion in a changing higher education environment. *Multidisciplinary Journal of Educational Research*, 133-151.

Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) (2014). Acuerdo por lo superior 2034: propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia, en el escenario de la paz. Bogotá.

DANE (2019). Estadísticas mercado laboral y desempleo.

Departamento Nacional de Planeación - DNP (2015). Contrato de Consultoría, diseño de evaluación de impacto.

Departamento Nacional de Planeación (2016). Informe de resultado del levantamiento de línea de base, evaluación de impacto de corto plazo y tercera entrega de la documentación de las bases de datos. Centro Nacional de Consultoría.

Escudero y Martínez (2011). Educación inclusiva y Cambio escolar. *Revista iberoamericana de educación*. pp 85-105

Ferrari Nunes, M., & Garcia Neira, M. (2014). Processes of Exclusive inclusion present in private higher education. *Educação & Realidade*, 1209-1226.

GEPES. (2007). Dilemas da educação superior no mundo globalizado: sociedade do conhecimento ou economia do. *Educación y sociedad*, 281-285.

Goldin, I., Rogers, H. y Stern, N. (2002). The Role and Effectiveness of Development Assistance: Lessons from World Bank Experience. A Research Paper from the Development Economics Vice-Presidency of the World Bank.

Gómez Campo, V., & Celis Giraldo, J. (2009). Crédito educativo, acciones afirmativas y equidad social en la educación superior en Colombia. *Revista de Estudios sociales*, 106-117.

Marginson, S., & van der Wende, M. (2008). Globalisation and Higher Education. *Innovation Educativa*, 33-75.

Martínez, Martín, M. (2006). Formación para la ciudadanía y educación superior. *REVISTA IBEROAMERICANA DE EDUCACIÓN*, 85-102.

Ministerio de Educación Nacional (2017). Anuario estadístico de educación superior.

Méndez Gómez, D. (2016). Orientación vocacional y profesional: una alternativa pedagógica para el desafío de la universidad colombiana en el contexto del programa Ser Pilo Paga. *Revista de la universidad de la Salle*, 177-189.

Ministerio de Educación Nacional. (2019). SNIES. Lista de Informes Departamentales en Educación Superior. Obtenido de Sistema Nacional de Información de la educación superior: https://www.mineduacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-article-212352.html?_noredirect=1

Organización de Naciones Unidas (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. resolución 70/1 de la Asamblea General.

Nussbaum, M. (2012). *Las mujeres y el desarrollo*. Editorial Herder

Organización de Naciones Unidas. (08 de 04 de 2020). Naciones Unidas. Obtenido de Naciones Unidas: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

Organización de Naciones Unidas. (2015). Naciones Unidas. Obtenido de Naciones Unidas: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S

Townsend , R. (2009). La educación de adultos en Australia y su impacto en la diversidad, la inclusión social y el capital social. *Magis Revista Internacional de Investigación en Educación*, 303-315.

Roth, A. N. (2015). *Formulación de soluciones y decisiones* (11 ed.). Bogotá: Aurora

Secretaría de Educación de Arauca – SED (2016) Tabla de eficiencia interna, Corte SIMAT, Abril de 2015.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Planeta, Buenos Aires.

Ramírez, T., & Graffe, G. (2010). Intentando saldar una deuda social. La inclusión en la educación superior venezolana. Tensiones y controversias. *Fermentum. Revista Venezolana de sociología y antropología*, 261-286.

Universidad Cooperativa de Colombia (2019) Eficiencia Interna, histórico resultados de estudiantes admitidos por semestre académico.

UNESCO. (2008). Diversidad Cultural e Interculturalidad en Educación Superior. Experiencias en América Latina. *UNESCO IESALC*.

UNESCO. (2009). Trends in Global Higher Education: Tracking an academic revolution. Paris: UNESCO.

Universidad Nacional de Colombia (2019). Entrevista realizada al director de la sede Arauca.

Vélez, J., Rodríguez, C. y Sánchez, F. (2017). The Intended and Unintended Impacts of a Merit-Based Financial Aid Program for the Poor: The Case of Ser Pilo Paga. Universidad de los Andes

Williams, G. (2010). The Higher Education Market in the United Kingdom. *Reencuentro*, 24-42.

Zarifa, D. (2012). Higher Education Expansion, social background and college selectivity in the United States. *RISE-International Journal of Sociology of Education*, 263-291.