

MONOGRAFÍA

CORPORACIÓN UNIVERSITARIA MINUTO DE DIOS
BOGOTÁ VIRTUAL Y DISTANCIA

ESPECIALIZACIÓN EN ALTO GOBIERNO

ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE UNA DÉCADA DE POLÍTICAS DE ACCIÓN
AFIRMATIVA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

MODALIDAD: MONOGRAFÍA

Autora

RUTH MILENA CORTÉS

Directora

GLORIA FIGUEROA OVALLE

Magister en Gobierno y Políticas Públicas y Desarrollo territorial

BOGOTÁ, COLOMBIA

AGOSTO, 2025

Agradecimientos

Deseo expresar mi más profundo agradecimiento a mi esposo e hijo, quienes me han acompañado a lo largo de este proceso, sacrificando parte de su tiempo y espacio para brindarme las mejores condiciones y permitirme enfocarme en este nuevo reto: una especialización fuera de mi área de conocimiento, pero que desde hace mucho tiempo anhelaba realizar.

De igual manera, agradezco a mi hermana y a mi sobrina, quienes siempre me han acompañado con su apoyo incondicional y aliento en cada uno de los proyectos que emprendo.

Extiendo también mi gratitud a la Corporación Universitaria Minuto de Dios, a sus docentes y, en especial, a la profesora Gloria Figueroa Ovalle, por su ejemplo, profesionalismo, estímulo constante y valiosa orientación en el camino que me permitió culminar con éxito este trabajo de tesis.

Resumen

Este estudio sintetiza los lineamientos de los programas Ser Pilo Paga y Generación E en la educación superior colombiana, caracterizando las políticas que los implementan y las evoluciones que han tenido entre 2014 y 2025. A partir de la revisión de estudios recientes, como las evaluaciones de impacto del Departamento Nacional de Planeación y diversos análisis académicos, se observa que ambos programas han contribuido a aumentar la matrícula de estudiantes de bajos recursos en instituciones de alta calidad; sin embargo, persisten desafíos relacionados con la cobertura, la sostenibilidad fiscal, la distribución equitativa de los recursos y las evaluaciones de eficiencia y eficacia de las políticas. Asimismo, la revisión de políticas regionales, como el programa FIES en Brasil, aporta enfoques metodológicos que podrían implementarse en Colombia para evaluar y fortalecer los sistemas de financiamiento estudiantil, mejorar su eficiencia y reorientarlos hacia un mayor fortalecimiento de las universidades públicas, garantizando así un uso más inclusivo y estratégico de los recursos estatales para impulsar el desarrollo social, económico e innovador del país y permitir su implementación sostenible en la próxima década. Adicionalmente, se realizó una caracterización y descripción de variables relevantes para la aplicación de futuras evaluaciones de la política de acción afirmativa en la educación superior, identificadas a partir de los vacíos encontrados en las evaluaciones previas del programa Ser Pilo Paga y Generación E.

Palabras clave: Políticas de Acción Afirmativa Públicas, Educación Superior, Instituciones de Educación Superior IES, Ser Pilo Paga, Generación E, Matrícula Cero.

Índice

Cuerpo del trabajo	1
Capítulo 1. Introducción.....	1
Objetivos	3
Objetivo general.....	3
Objetivos específicos	3
Antecedentes	4
Capítulo 2. Evaluación	6
2.1 Ser Pilo Paga y Generación E, Lineamientos y Ajustes de Políticas Educativas tras una Década de Implementación	6
2.1.1 <i>Ser Pilo Paga</i>	7
2.1.2 <i>Generación E.</i>	11
2.2 Análisis de las Evaluaciones de Ser Pilo Paga y Generación E: Variables Frecuentemente Estudiadas y Metodologías Aplicadas (2016-2023)	15
Capítulo 3. Resultados	20
3.1 Consideraciones sobre los Recursos Invertidos por Estudiante Beneficiario	21
3.2 Sugerencias de Variables claves para aplicar en enfoques evaluativos para las políticas de educación nacional	27
3.2 Modelos robustos de evaluación. Un ejemplo de modelo de tipo causal para variables no específicas	29
3.3 Propuesta de esquema metodológico para la evaluación de políticas educativas	30
3.3.1 <i>Fase de Diseño de la Política</i>	30
3.3.2 <i>Fase de evaluación.</i>	31
3.3.3 <i>Publicación y transparencia.</i>	31
Capítulo 4. Conclusiones	32

Cuerpo del trabajo

El Capítulo 1 se encuentra una exposición de las políticas públicas de acción afirmativa colombianas y se referencia casos en otros países latinoamericanos con el fin de ilustrar la tendencia de ejecución de las políticas de equidad en la educación superior. En el Capítulo 2 se hace una recopilación y evaluación de las dos políticas educativas, Ser Pilo Paga y Generación E, que comenzaron a desarrollarse e implementarse alrededor de una década (2014) con Ser Pilo Paga 1, 2 y 3.

En el Capítulo 3 se encuentran un análisis de tipo descriptivo sobre los recursos presupuestales de las políticas mencionadas, se analiza algunas presentaciones de evaluaciones de entidades estatales sobre el impacto de las políticas y se propone unas fases para garantizar metodologías evaluativas, desde el desarrollo y planeación de las políticas públicas en general. Finalmente, en el Capítulo 4 se encuentran las conclusiones y algunas líneas de trabajo sugeridas para próximos estudios.

Capítulo 1. Introducción

Durante el 2015, se expidió la Ley 1753, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, donde una de sus principales apuestas se centraba en la mejora de la educación, con unas metas visibles para el 2025. Dentro del propósito de hacer de Colombia el país mejor educado de América Latina en el año 2025, el Ministerio de Educación Nacional presentó la iniciativa, Más Acceso a la Educación Superior de Calidad, con el programa Ser Pilo Paga que buscaba que jóvenes bachilleres con bajos recursos y sobresalientes en la prueba Saber 11 tuvieran la oportunidad de ingresar a la Universidad. Este programa se planteó después de una serie de estudios previos que resaltaban que cerca de 60 % de los 27 000 estudiantes, con puntajes más altos de la prueba Saber 11, fueron obtenidos por estudiantes de estrato 1, 2 y 3, de los cuales un 23 % no ingresó a una IES por falta de recursos económicos. La idea del programa era financiar, bajo algunas condiciones, las matrículas y además dar aportes económicos para apoyo de sostenibilidad a los beneficiarios.

Este programa tuvo varias cohortes, desde el 2015 al 2018, sin embargo, en el Gobierno de Iván Duque, la ministra de Educación, María Victoria Angulo, oficialmente discontinuó el programa en septiembre de 2018, debido a problemas de sostenibilidad financiera. El programa se caracterizaba por una alta inversión de presupuesto nacional, para un número bajo de beneficiados en comparación al número de estudiantes que ingresan a la universidad que no cuentan con el perfil para el beneficio, mostrando una característica de exclusión y abriendo varios interrogantes, entre ellos, el impacto en la equidad de las políticas sectoriales del sistema educativo, la complejidad en la parte operativa que refiere a la reglamentación de la política, la participación de instituciones de educación superior privadas y públicas y claramente la complejidad de la inversión y designación presupuestal. A partir de estos interrogantes, se planteó buscar una nueva iniciativa de proyecto de accesibilidad que atendiera los problemas encontrados con el programa Ser Pilo Paga.

Debido a las causas sociales despertadas por la pandemia del Covid-19, y sugerencias de mejora a la política Ser Pilo Paga, se implementó la política de Matrícula Cero para estudiantes

de educación superior de estratos 1, 2 y 3, impulsada por el gobierno del presidente Iván Duque en el año 2021. Esta iniciativa se consolidó mediante la firma de un decreto que reglamentaba la gratuidad en la matrícula de las Instituciones de Educación Superior públicas. Con el Conpes 4055 titulado “*Declaración de la importancia estratégica del proyecto de inversión apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia para financiar las cohortes 2021 y 2022 programa GENERACIÓN E*”, se dio marcha al nuevo programa, abreviadamente conocido como Generación E, el cual tiene dos componentes de implementación: Componente de Equidad y Componente de Excelencia.

El Componente de Equidad corresponde a garantías de acceso a las universidades públicas para jóvenes de bajos recursos, de estrato 1, 2 y 3 (que refleja el pedido de la sociedad de Matrícula Cero en las IES públicas), y a aquellos con resultados excelentes en el Saber 11 que cumplen con unas condiciones, entre ellas una categorización en el Sisben IV y que podrían acceder a IES públicas o privadas, que se identifica con el nombre de Componente de Excelencia de Generación E (y que vendría siendo modificación del programa Ser Pilo Paga).

A partir de lo anterior, este trabajo presenta un compilado de los programas y análisis en diferentes direcciones de las iniciativas de políticas públicas para la educación superior, desde el programa Ser Pilo Paga (y sus modificaciones), además los programas de Generación E con sus reformas (en especial la que refiere a su componente de Matrícula Cero), políticas que cumplen para en el 2025, una década de implementación y con la particularidad de compromiso del presupuesto comprometido en vigencias futuras hasta el 2030. Además, se plantean mecanismos estadísticos y se sugiere una ruta de análisis de eficacia, eficiencia y transparencia, de estas políticas con modelos ya propuestos en otros países de Latinoamérica, para políticas de acción afirmativa, cercanas a las implementadas en Colombia, en la educación superior.

Objetivos

Objetivo general

Analizar cómo las políticas públicas de los programas Ser Pilo Paga y Generación E han beneficiado a la educación superior con miras a impulsar políticas estatales que fortalezcan el desarrollo social, económico e innovador en Colombia para el 2030.

Objetivos específicos

1. Estimar variables o relaciones entre los datos cuantitativos y cualitativos obtenidos de los programas Ser Pilo Paga y Generación E que permita evaluar la eficacia de los mecanismos de financiamiento e inclusión positiva de los estudiantes objetivo, jóvenes de bajos recursos.
2. Estimar variables para medir el fortalecimiento de la educación superior influenciado por estas políticas de educación.
3. Recopilar y comparar las características de las diferentes políticas educativas dirigidas a la educación superior desde 2015 al 2025 enfocándose en los programas de inclusión a la Universidad de jóvenes de estratos 1, 2 y 3, en lo referente a mecanismo de financiación otorgados e impacto en el presupuesto de las universidades públicas.
4. Caracterizar y establecer estándares para modelos de evaluación de políticas de acción afirmativa en educación superior, que permitan valorar su eficiencia, eficacia, transparencia y sostenibilidad fiscal, con el fin de garantizar la continuidad y fortalecimiento de los programas ejecutados en el marco de dichas políticas.

Antecedentes

Los problemas que enfrenta la educación superior en Colombia, hoy en día, se presentan en varias direcciones. Entre ellas se encuentran: a) el problema de financiamiento de las universidades públicas para su funcionamiento integral (y con ello, el debate que surge de la reforma de la Ley 30 de 1992), b) el problema de brindar mayores oportunidades de acceso (incrementar los cupos) a la educación superior para jóvenes de Colombia y en especial a población de bajos recursos, (en este aspecto se enmarcan los programas como Ser Pilo Paga y Generación E) y c) el problema de los recursos del presupuesto nacional dirigidos a las instituciones de educación superior públicas y privadas por la implementación de las políticas educativas, desde 2015.

Este tipo de problemas no son exclusivos de Colombia. En Latinoamérica, desde finales del siglo XX, países como Brasil, México y Chile, han implementado políticas educativas, dirigidas a enfrentar desafíos similares (según su contexto). Entre las características que tienen las políticas educativas en la región, se encuentra aquellas denominadas de "acción afirmativa" (AA), enfocadas a poblaciones específicas, como por ejemplo, a) la obligatoriedad de la inclusión de grupos minoritarios o históricamente rezagados en la educación superior para las instituciones públicas, o b) el ofrecimiento de programas de becas, con presupuesto nacional, para apoyo de movilidad y sostenibilidad de los estudiantes con menores recursos, c) la ampliación de la oferta a la educación superior con nuevas instituciones en zonas de menor oferta, entre otras. Para algunos referentes de los problemas anteriores ver por ejemplo: Becker K. y Cardoso de Mendoça, (2021), caso brasilero; Jiménez Quiñones, (2024), caso mexicano, Slachevsky et al (2021), caso chileno.

En el caso colombiano, a partir el 2015, la implementación de las políticas educativas conocidas como Ser Pilo Paga (SPP) y Generación E (con sus actualizaciones) buscan promover la equidad en el acceso a la educación superior, lo que constituye una componente de discriminación positiva. De esta forma, estas estrategias se incluyen en las conocidas políticas de acción afirmativa surgidas en la región, pues buscan garantizar el acceso, a un grupo de

estudiantes beneficiarios (que cumplen ciertas condiciones), a las instituciones de educación superior (identificadas en el texto como IES) participantes de los programas.

Entre los beneficios, estos programas ofrecen garantías socioeconómicas para estudiantes de bajos recursos con alto desempeño académico, determinado principalmente por los resultados en las pruebas Saber 11. El programa Ser Pilo Paga (SPP), implementado entre 2015 y 2018, estableció sus lineamientos en la normativa correspondiente a dicho período, que se encuentran resumidas en la Tabla 1 del Capítulo 2.

Posteriormente, el programa Generación E (2019-2022) fue formulado a través de la Ley 1955 de 2019, incorporando dos componentes (o subprogramas para jóvenes bachilleres), una en particular denominada la componente de equidad (en la dirección del beneficio de Matrícula Cero para IES públicas). El programa Generación E y en especial la componente de equidad se implementó inicialmente como una medida de alivio para los estudiantes y sus familias, quienes enfrentaron complejas situaciones socioeconómicas derivadas de la pandemia del Covid-19. Sin embargo, es importante señalar que, incluso antes de la pandemia, ya se planteaba como una alternativa de mejora presupuestal para las IES públicas, al programa Ser Pilo Paga, debido a los numerosos estudios que analizaban y cuestionaban la sostenibilidad fiscal y baja cobertura de SPP.

Por ejemplo, el estudio de Mora y Munera (2019), mencionan la alternativa de Matrícula Cero para IES pública, destacando que una mejora fiscal en la política de educación superior debería orientarse a que el presupuesto se direccionara y beneficiara la IES públicas con acceso a un mayor número de estudiantes en comparación con la focalización que tuvo SPP. Finalmente, la política educativa de Matrícula Cero fue oficializada durante el gobierno del presidente Gustavo Petro con el nombre Política Gratuidad en la Educación Superior (PND 2022–2026), ampliando el acceso a la educación superior pública para estudiantes de estratos 1, 2 y 3, y comprometiendo recursos de vigencias futuras hasta el año 2030.

De esta forma se hace pertinente recopilar y analizar el impacto de estas políticas educativas en la dirección de una política de discriminación positiva más incluyente y fiscalmente más estable para Colombia. Igualmente se hace importante determinar métodos o variables a

evaluar, que permitan observar cual es la influencia (si la hay) sobre el financiamiento de las universidades públicas durante esta década de implementación con el fin de mejorar en una dirección determinada beneficiando a los estudiantes, IES públicas y privadas y siendo eficiente con el presupuesto de la nación. Además de establecer una comparación de esta política de acción afirmativa de Colombia, de forma general, con otras políticas implementadas en la región, las cuales cuentan con décadas de implementación y modelos de estudio y evaluación.

Capítulo 2. Evaluación

En esta sección se presenta la descripción de las políticas de educación superior de acción afirmativa (AA) más relevantes de la última década, esto es, los programas Ser Pilo Paga y Generación E para tener una clasificación detallada de la evolución de los ajustes temporales de las políticas de acción afirmativas, detallando sus objetivos, componentes y lineamientos principales. Adicionalmente, se realizó la revisión de algunos estudios evaluativos sobre estas políticas, seleccionados por su pertinencia en cuanto a los datos analizados y su utilidad para este estudio.

En este sentido, la investigación es de tipo exploratorio y descriptivo a la vez, ya que describe detalladamente las políticas, sus componentes y evaluaciones previas, además explora enfoques metodológicos y vacíos, los cuales llevan a proponer un modelo de enfoque evaluativo más adecuado que, según la revisión de la literatura para este trabajo, y en especial la ofrecida por las entidades directamente involucradas en la creación, adecuación e implementación de las políticas, no se encuentra aplicada en forma general para todos las cohortes ejecutadas para estos programas.

2.1 Ser Pilo Paga y Generación E, Lineamientos y Ajustes de Políticas Educativas tras una Década de Implementación

En este apartado se caracteriza los programas SPP y Generación E a través de los CONPES que dan los lineamientos de implementación. Esto con el fin de: identificar la evolución del enfoque de los dos programas, modificaciones, describir el presupuesto de las políticas. Esto sirve de insumo para comparar las dos políticas, y a futuro, evaluar sostenibilidad fiscal en un próximo trabajo, que permita analizar y garantizar la continuidad o modificar de nuevo las políticas de educación, determinar coherencia de política pública con las modificaciones y ligado con el siguiente apartado, generar insumos (determinación de variables relevantes a caracterizar) para la planeación y el monitoreo futuro de políticas AA en la educación superior partiendo de la evaluación del programa Generación E.

2.1.1 Ser Pilo Paga

Los lineamientos generales para SPP describen que los objetivos del programa son: promover el acceso, permanencia y graduación en educación superior de estudiantes con mérito académico y escasos recursos económicos, más precisamente, estudiantes de bajos recursos (Sisbén según umbral definido por zonas) con puntajes mínimo de Saber 11 (ver tabla 1, anexo) y con admisión IES acreditada (pública o privada). En la Tabla 1 se describe las cuatro (4) cohortes del programa que finaliza en 2018 con la formulación e implementación de Generación E. En algunas ilustraciones se presentan algunos fragmentos destacados de los CONPES que complementan la información suministrada en la tabla.

Tabla 1

Ser Pilo Paga, normativas y modificaciones

Convocatorias de Ser Pilo Paga. Normativas.	Ley 1753 de 2015 (PND 2014-2018). SPP 1, 2(+Ser Pilo Profe) y 3. Conpes 3880 de 2016.	Conpes 3914 de 2018 modifica el Conpes 3880 de 2016. (PND 2014-2018 para llegar a la cuota de 40.000 beneficiados)-Pilos Mocoa y Somos PAzcífico- SPP 4.
Puntuación Saber 11	Puntaje mínimo de 310 en 2014 y 318 en 2015.	Se mantiene puntajes salvo a los nuevos programas:

		Pilos por Mocoa: mínimo 313 y Todos Somos PAZcífico: mínimo 318.
Beneficios y modificaciones posteriores	Crédito-beca 100 % condonable si culmina estudios; cubre matrícula completa y subsidio de sostenimiento (1 a 4 SMMLV según ciudad de estudio).	Programa incluye a Mocoa (51 cupos), PAZcífico (158 cupos). - Incentivo para que mínimo 30 % de beneficiarios ingresen a IES públicas (inscripción gratuita y apoyo adicional). Ver Ilustración 2 de actualización del programa en la cohorte 4.
Presupuesto en millones	SPP 1: cohortes de 2014-2015 (10.141 beneficiados), con \$546.056 (vigencia hasta 2021). SPP 2: cohortes de 2015-2016 (12.715 beneficiados) con \$1.016.655 vigencia hasta 2022) SPP 3: septiembre de 2016 (7.144 beneficiados) con \$738.478 (vigencia hasta 2023). Ver en Figura 1 el CONPES y las vigencias presupuestales futuras.	SPP 4: cohorte con financiamiento de \$1.081.858 (8.029 créditos). Mocoa (51 cupos para estudiantes), PAZcífico (158 cupos para estudiantes). Ver Figura 4 el desglose por año de los recursos.
Evaluaciones Técnicas de la política	Evaluación a corto plazo del DNP, 2016 (pág. 12 del CONPES 3880). Siguiendo apartado análisis de esta evaluación.	No se encuentra por parte del DNP.
Recomendaciones de investigaciones en general	Diseñar un esquema sostenible financieramente y en dirección a mayor oportunidad para todos los estudiantes, una política inclusiva; analizar relación costo-beneficio del programa por los pocos beneficiados y por dirección de los recursos a IES privadas más que a públicas; garantizar vigencias futuras para cobertura completa de cohortes.	Diversas investigaciones de tipo caso, experiencias particulares del programa para estudiantes IES privadas. Artículo técnico con resultados propios, Mora y Múnera (2019). Sugerencia: Matrícula Cero IES públicas y financiamiento de estas.

Para facilidad en la lectura y observaciones en el análisis evaluativo realizado sobre la información ofrecida en los CONPES, que se presenta a seguir en el documento, en la Tabla 2 aparece la información presupuestal de SPP1, SPP2 SPP3, (Tabla 10 en el documento CONPES

3880 y la cual conserva esta referencia del documento original), que resume los presupuestos de varios programas en curso a cargo del Ministerio de Educación Nacional (MEN). Igualmente, se discrimina que el programa Ser Pilo Paga, formalizado en 2015, tendrá ejecución entre 2016 y 2023, cubriendo las primeras tres cohortes con presupuestos específicos asignados para cada vigencia.

Tabla 2

Presupuestos SPP1, 2 y 3

Proyecto	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Total fondos en administración	24.343	29.776	53.672	58.601	55.224	43.308	26.262	6.253	273.096
Apoyo a mejores bachilleres	4.371	24.187	38.120	40.475	39.585	29.177	16.363	3.062	190.969
Crédito condonable población discapacitada	579	93	263	314	295	306	239	83	1.593
Crédito condonable población ram	290	24	76	105	109	114	89	31	548
Créditos a población víctima	15.000	4.632	13.590	16.926	15.235	13.711	9.571	3.077	76.742
Convocatoria posgrados mejores Saber Pro	4.000	729	1.507	781	0	0	0	0	3.017
Crédito posgrado Derecho Internacional Humanitario	103	111	116	0	0	0	0	0	227
Ser Pilo Page 1	345.914	521.988	550.299	579.708	440.420	189.876	18.810	88	2.301.189
Ser Pilo Page 1	139.553	162.349	176.198	183.958	23.368	183	0	0	546.056
Ser Pilo Page 2	206.361	227.835	237.080	254.546	265.442	31.599	152	0	1.016.655
Ser Pilo Page 3	0	131.804	137.021	141.204	151.610	158.094	18.658	88	738.478
Total fondos	370.257	551.764	603.971	638.309	495.644	233.184	45.072	6.341	2.574.285

Fuente: Icetex y Ministerio de Educación Nacional, 2016.

Fuente: CONPES 3880. pág. 35

Es importante notar que, en las asignaciones presupuestales documentadas en el CONPES, para SPP1, SPP2 y SPP3, el total del presupuesto por cada cohorte, es decir, sumado por filas en lo indicado por la Tabla 2, no es correcto. En la matriz siguiente, Tabla 3, se puede observar los totales correspondientes en millones, columna final, lo cual da una diferencia significativa de \$345,915 millones entre la cifra presentada por el CONPES y la obtenida por suma de valores desde el 2016 al 2023, lo cual evidencia errores en la presentación del presupuesto para el total de las tres cohortes en el CONPES 3880.

Tabla 3**Verificación del Presupuesto CONPES 3880**[illegible]

En cuanto a las principales modificaciones que presenta SPP4 se tienen la discriminación positivamente a poblaciones marginadas que no cuentan con IES públicas o privadas de alta calidad en su territorio y que según análisis de otros autores no cuentan con un número significativo de beneficiarios en las cohortes SPP1, SPP2 y SPP3, como son el caso de Mocoa y el Pacífico, donde se consideran también un puntaje mínimo (inferior a otras zonas de Colombia) para la prueba Saber 11. Ver Tabla 1 para ampliación de información. También se presenta el número de créditos otorgados, el cual es algo menor en comparación a las cohortes anteriores. Por otro lado, el presupuesto asignado para esa cohorte es ligeramente menor al presupuesto para SPP2, el cual es el más alto de las cohortes según el CONPES 3880. Finalmente, para esta sección se presentan a continuación las Tablas 4 y 5, tomadas exactamente del CONPES 3914 donde se consolida los créditos otorgados en las cuatro cohortes de SPP. Es importante anotar que estas cifras de créditos, donde el primer registro debe coincidir con el número de beneficiarios, registran cifras diferentes en SPP1, SPP2 y SPP3 en los dos CONPES.

Tabla 4
Créditos SPP CONPES 3914

Tabla 1. Número de créditos nuevos y renovados del programa Ser Pilo Paga								
Cohorte	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ser Pilo Paga 1	9.374	9.193	9.018	8.847				
Ser Pilo Paga 2*	12.227	12.115	11.885	11.659	11.437	973	973	
Ser Pilo Paga 3		8.759	8.593	8.429	8.269	8.112		
Ser Pilo Paga 4			8.029	7.989	7.949	7.909	7.870	
Total	21.601	30.067	37.525	36.924	27.655	16.994	8.843	0
* Incluye semestres adicionales para Ser Pilo Paga Profe ⁹ . Nota: A 2017, en promedio, en las versiones de Ser Pilo Paga 1 y 2, 1.752 beneficiarios han aplazado y se calcula una deserción promedio de 1,9 %. Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2017).								
Esta cuarta convocatoria contará con dos cambios frente a las convocatorias anteriores. Por una parte, tendrá dos capítulos especiales que buscan reconocer las diferencias regionales y capitalizar los talentos de zonas vulnerables del país. Estos serán:								
• Pilos por Mocoa: beneficiará a 51 jóvenes residentes de Mocoa. El puntaje para este capítulo será de mínimo de 313 puntos.								
• Todos Somos PAZcífico: busca impulsar el desarrollo del Litoral Pacífico, mediante oportunidades de acceso a la educación superior de calidad, ampliando la cobertura								
⁹ Ser Pilo Paga Profe es un capítulo especial de la segunda convocatoria del programa que financia el ciento								

Fuente: CONPES 3914 de 2018. pág. 15

Tabla 5**Presupuesto SPP4**

Tabla 3. Recursos cuarta cohorte Ser Pilo Paga
(millones de pesos)

Fondo	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Ser Pilo Paga 4	178.223	188.690	199.516	210.894	222.699	18.836	1.018.858

Fuente: Aval fiscal emitido por el Confis el 27 de octubre de 2017.

Fuente: CONPES 3914 de 2018 pág. 18.

2.1.2 Generación E.

En la siguiente tabla se ilustra las características generales del programa Generación E. Este programa cuenta con tres componentes: Equidad, Equipo y Excelencia (pronunciamiento de octubre 2018 por el presidente Iván Duque). La componente de Equidad dirigida a beneficiar jóvenes con bajos ingresos para el ingreso a la IES públicas y nueva en comparación con el programa SPP. La componente Equipo para fortalecer presupuestalmente 61 IES públicas y la componente Excelencia, que sigue la línea de SPP (información tomada de la sede electrónica del MEN). En algunas figuras a continuación, se presenta algunos fragmentos destacados de los CONPES que complementan la información suministrada en la tabla.

Tabla 6.**Generación E, normativas**

Generación E Componentes de Equidad, Equipo y Excelencia. Normativa Inicial.	Política del Gobierno 2018-2022. No se encuentra explícita en Ley 1955 de 2019 (PND 2018–2022). No se encuentra la resolución 17983 de 2018 (MEN) pero la literatura referencia que este formaliza el programa Generación E. CONPES 4013 de 2020. Presupuesto del MEN.
Condiciones para la componente Equidad Información tomada de la sede electrónica del MEN	Aprox. 320.000 estudiantes en el cuatrienio (80 mil estudiantes por año). Acceso IES públicas, el 100 % del valor de la matrícula cobrado al estudiante por la IES y, además, tendrá un auxilio de sostenimiento por el tiempo que dure el programa académico. Ser nacional colombiano, tener un puntaje Sisbén igual o menor a 32 puntos y estar admitido en una IES Pública. (CONPES 4013 de 2020)

Condiciones para la componente Excelencia Información tomada de la sede electrónica del MEN	Aprox. 16.000 estudiantes en el cuatrienio. Puntaje Sisbén igual o menor a 57, ser uno de los mejores puntajes en las pruebas Saber 11 (mayor o igual a 359 puntos) y realizar el proceso de admisión en una IES pública o privada con acreditación en alta calidad o una institución no acreditada que cuente con el 25 por ciento de sus programas acreditados en alta calidad. 32 departamentos del país, donde los mejores puntajes académicos serán por regiones (CONPES 4013 de 2020).
Responsabilidad de las IES participantes	Nuevo esquema de corresponsabilidad entre el Estado, las universidades y los estudiantes. Responsabilidad de las IES públicas en acompañamiento a estudiantes académico, psicológico e informar al MEN. En la Ilustración 4 se presenta la información dada en el portal del programa Generación E en este sentido de corresponsabilidad (descripción de condiciones del CONPES 4013 de 2020).
Presupuesto (CONPES 4013 de 2020). Total, dos componentes (cohortes 2019-2020 Apalancamiento más VF hasta el 2025): \$2.288.380 millones de pesos. (2.2 billones).	Componente de Equidad: Para las cohortes 2019-1, 2019-2, 2020-1, 2020-2 se tiene un apalancamiento en el 2020 de \$208.724 millones y vigencias futuras 2021 al 2025 por un total de \$1'311.505 millones. Para un total del programa desde inicio más VF de \$1'520.230 millones (aprox. 1.5 billones de pesos) hasta el 2025 (pág. 25). Componente Excelencia: Cohortes 2019, 2020. Apalancamiento en 2020 de \$ 119.351 millones. Vigencias futuras 2021-2024 , Total VF \$648.799 millones (pág. 26). Total del programa \$768.150 millones
Evaluaciones Técnicas por DNP o MEN	No se encontraron reportes de análisis de eficacia de la política como en el caso de SPP. En el CONPES 4055 de 2021 se menciona un cronograma de seguimiento presupuestal y de seguimiento de objetivos, semestral desde el 2021 al 2028 (junio). No se encuentra más información.
Programas enlazados a Generación E y Resumen Cifras	CONPES 4040 de 2021 (pág. 16-18) se recopila las cifras de beneficiados de SPP y los que van hasta el 2020 de Generación E en sus dos componentes. Se menciona que hay una articulación, desde el 2020 (o 2021, no es preciso) con el programa Jóvenes en Acción, a cargo del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social (PDS).
Presupuesto (CONPES 4055 de 2021). Total, dos componentes (cohortes 2021-2022 Apalancamiento más VF hasta el 2027): 3'021.087 millones (3 billones).	Componente de Equidad: cohortes: 2021-1, 2021-2, 2022-1, 2022-2. Apalancamiento \$131.691 millones. VF (2022-2027), totales \$1'871.191 millones. Beneficiados 131.691. Componente de Excelencia: cohortes: 2021 y 2022. Apalancamiento \$89.385 millones. VF (2022- 2026), totales \$928.820 millones. Beneficiados 8133.

Como consecuencia de la experiencia con el programa SPP, en el desarrollo de la política del programa Generación E se dan algunas condiciones a las Instituciones de Educación Superior (IES) participantes. Exactamente, en la Figura 1 se presenta un fragmento del documento de compromisos que las IES públicas asumirán con los estudiantes beneficiarios del programa Generación E, de acuerdo con lo estipulado en el CONPES 4013. Estas condiciones de corresponsabilidad establecidas en Generación E contrastan significativamente con las del programa Ser Pilo Paga, pues en este último no se contemplaban compromisos institucionales tan precisos, estructurados ni obligaciones específicas para las IES en términos de acompañamiento académico, bienestar estudiantil y seguimiento permanente a la trayectoria de los beneficiarios (estas condiciones fueron recurrentemente nombradas en las investigaciones realizadas en la dirección de evaluación de la pertinencia del programa SPP).

Tal como se describe en la página oficial de Generación E (ver enlace en la Figura 1), estas nuevas condiciones incluyen responsabilidades claras para las IES, como el desarrollo de acciones de permanencia y graduación, la implementación de estrategias de apoyo académico, psicosocial y de empleabilidad, así como la generación y entrega de información periódica para el monitoreo del programa. Estas obligaciones no existían de manera formal en Ser Pilo Paga, donde el foco recaía principalmente en el otorgamiento de créditos condonables y no en un enfoque de política integral de permanencia y éxito estudiantil. Por lo tanto, las condiciones de corresponsabilidad de Generación E resultan relevantes, ya que abordan aspectos fundamentales para evaluar la efectividad y eficiencia de la política de educación superior inclusiva, integrando información cuantitativa y cualitativa más completa y estructurada (ver el siguiente apartado, donde se sugieren variables de análisis para las políticas de estilo AA en educación). Esto permite realizar evaluaciones integrales sobre los resultados de las acciones afirmativas, superando las limitaciones identificadas en el diseño y la implementación de Ser Pilo Paga.

Figura 1.**Condiciones IES Generación E****BIENESTAR Y PERMANENCIA #SOYGENERACIÓN E**

El programa incluye una estrategia que facilita el desarrollo integral del estudiante y los empodera como una generación líder y corresponsable con la transformación de sus entornos y sus territorios, a través de:

1. **Mentorías:** componente fundamental para apoyar la formación académica, profesional y laboral de los jóvenes, reducir los niveles de deserción, acompañar la transición al mercado laboral y desarrollar habilidades y competencias del siglo XXI. Apoyar el desarrollo personal y profesional de los beneficiarios de Generación E, a través de un programa piloto de mentoría que permita al estudiante potenciar su talento con el acompañamiento/guía de un mentor.
2. **Reconocimiento** de la importancia de su proceso de formación académica y complementaria, a través de la consolidación de datos relevantes suministrados por las Instituciones de Educación Superior, realizar el acompañamiento y seguimiento a los estudiantes para conocer su desempeño académico, mitigar la deserción estudiantil y lograr exitosamente su graduación.
3. **Fortalecimiento** de programas y acciones diferenciales de permanencia estudiantil en las Instituciones de Educación Superior en aspectos académicos, psicosociales, orientación socio ocupacional y financieros.
4. **Articulación** con el esquema del programa Jóvenes en Acción, el cual contempla que durante sus estudios los jóvenes realicen cursos de habilidades para la vida, cuyo propósito se centra en mejorar las competencias transversales que faciliten su inserción social y laboral.
5. **Conexión** de nuestros jóvenes con el aprendizaje de habilidades para la vida, la cultura, el deporte, la innovación, el entretenimiento y el tiempo en familia, a través de entidades aliadas que ofrecerán a los jóvenes bienes y servicios de su interés.

Fuente: Portal MEN <https://especiales.colombiaaprende.edu.co/generacione/programa.html>

Por otra parte, sobre el histórico de informaciones generales al público sobre Generación E, es importante mencionar que, a la fecha, la sede electrónica del ICETEX no cuenta con informaciones completas en los enlaces de las convocatorias del programa Generación E. Las informaciones presentadas en la sede electrónica refieren a las condiciones para los componentes de Equidad y Excelencia. Sin embargo, en los íconos de información de las convocatorias, la convocatoria 1, que corresponde a los años de formalización del llamado de las cohortes 2018 y 2019, presenta como entre los documentos disponibles, el Manual Operativo de 2023, lo cual genera confusión a la hora de entender las convocatorias. Se debería presentar, por histórico, las modificaciones o manuales operativos por cada cohorte, sin embargo, la información es bastante incompleta. Adicionalmente, tanto la información de la primera como la de la cuarta convocatoria presenta datos cruzados respecto a las fechas, ya

que ambas señalan como periodo de convocatoria el comprendido entre el 9 de junio de 2022 y el 25 de agosto de 2022, con un total de 4.000 cupos. El enlace encontrado en la sede electrónica corresponde al siguiente <https://web.icetex.gov.co/es/-/generacion-e-excelencia-1ra-convocatoria> en el cual se puede observar estos detalles.

2.2 Análisis de las Evaluaciones de Ser Pilo Paga y Generación E: Variables Frecuentemente Estudiadas y Metodologías Aplicadas (2016-2023)

Este apartado analiza no solo los documentos de implementación de las políticas Ser Pilo Paga y Generación E, los CONPES correspondientes y las evaluaciones realizadas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) sino varias evaluaciones de impacto y estudios académicos disponibles en diferentes repositorios institucionales. Los documentos considerados a continuación se escogieron por incluir información actualizada (información de los dos programas) provienen de instituciones reconocidas como el DNP y otros por aportar enfoques metodológicos robustos para el análisis de políticas de financiamiento estudiantil en el país. En particular, se revisaron detalladamente:

- Análisis de la cobertura e implicaciones en la equidad de los programas Generación E y Ser Pilo Paga, por Castro y Taborda, (s.f.) por aportar datos recientes sobre cobertura y distribución regional de los beneficiarios en Colombia, para los programas Ser Pilo Paga de 2015-2019 y de Generación E 2019-2020.
- Evaluación de impacto de corto plazo del programa Ser Pilo Paga, del Departamento Nacional de Planeación, (2016), seleccionada por la relevancia institucional y por el análisis de acceso, permanencia y desempeño académico para dos cohortes correspondientes a los años 2014 y 2015.
- Evaluación de impacto de mediano plazo del programa Ser Pilo Paga, (2023) también del Departamento Nacional de Planeación, por su enfoque en la acumulación de capital humano, movilidad social e ingresos laborales. En particular para este enfoque se menciona análisis de datos del 2013 al 2022. Análisis de revisión interna institucional.

Tras el análisis de estos documentos revisados, se encuentra que las variables más estudiadas y que cuentan con datos actualizados y específicos son:

- acceso a la educación superior
- graduación y deserción
- capital humano o aprendizaje.

Estas variables son medidas principalmente a través de datos de ingresos a la IES, datos de graduación de las IES y los resultados en las pruebas Saber Pro, que es un importante indicador con el que cuenta Colombia para evaluar los egresados de los programas universitarios. Por otro lado, aunque variables como

- ingresos laborales,
- empleabilidad y
- movilidad social

son mencionadas en los estudios, se observa que carecen de información actualizada o de un análisis profundo y sistemático, especialmente en el caso de las evaluaciones de impacto de Ser Pilo Paga, donde estas dimensiones fueron abordadas de manera general y no con la desagregación necesaria para una evaluación integral. De hecho, para la variable de movilidad social, altamente mencionada en Álvarez et al (2023), no se tiene desarrollo técnico para la evaluación debido a falta de información. El documento no presenta explícitamente la definición de movilidad social ni análisis cualitativo por ciudades o regiones. Estas aclaraciones se hacen pertinentes ya que la variable movilidad social puede interpretarse de diversas formas: por un lado, como el acceso de estudiantes a universidades o programas educativos que, debido a su estrato social y situación económica, estaban inicialmente fuera de su alcance; y por otro lado, puede medirse de manera más integral (pero los datos para esta información serían recopilados a mayor tiempo y podrían tener condiciones de reserva de información) mediante la comparación del estrato socioeconómico de los beneficiarios al inicio del programa frente a su estrato o nivel de ingresos alcanzado después de graduarse. Esta última medición permitiría estimar los cambios reales en su posición social y económica y, por tanto, la

efectividad de estas políticas como instrumentos de equidad y movilidad ascendente. La falta de precisión conceptual y metodológica en su definición y medición limita la posibilidad de evaluar de manera robusta los impactos de Ser Pilo Paga sobre la movilidad social y la equidad regional en Colombia. En el caso de Generación E, las condiciones en la Figura 1 pueden mejorar estas mediciones con la información que debe ser reportada al MEN.

Los estudios dejan de lado otro aspecto también relacionado con movilidad, pero que sería muy relevante a medir, la variable de **movilidad regional**, que produjeron las políticas implementadas desde el 2014. Esta variable aporta información clave sobre la eficiencia territorial de las políticas de educación superior, ya que permite evidenciar si estas han fortalecido las oportunidades educativas en todo el país o si, por el contrario, han concentrado los beneficios en las regiones con mayor infraestructura y oferta académica. Las consecuencias de un análisis más profundo sobre la movilidad regional podrían orientar recomendaciones de política pública, como:

- la dirección de los recursos o presupuesto en la creación de nuevas universidades públicas en regiones estratégicas,
- el diseño de modelos educativos diferenciados para contextos rurales y urbanos,
- el fortalecimiento de la educación superior pública gratuita o con mayores componentes de equidad dentro de programas como Generación E, con el fin de garantizar un acceso más equitativo y el desarrollo integral de los territorios.

En la investigación comparativa entre los programas Ser Pilo Paga de 2015-2019 y de Generación E 2019-2020, de Castro y Taborda, (s.f.) se presentan informaciones cuantitativas interesantes sobre variables género en cada programa, mostrando que el programa Generación E aumenta la cantidad de beneficiadas, en la componente Equidad, en comparación a Ser Pilo Paga. También encuentran diferencias significativas en la elección de carreras de estudio por parte de los beneficiados en los programas. Del análisis de datos suministrados por el MEN, Castro y Taborda, (s.f.) pág. 11, mencionan que:

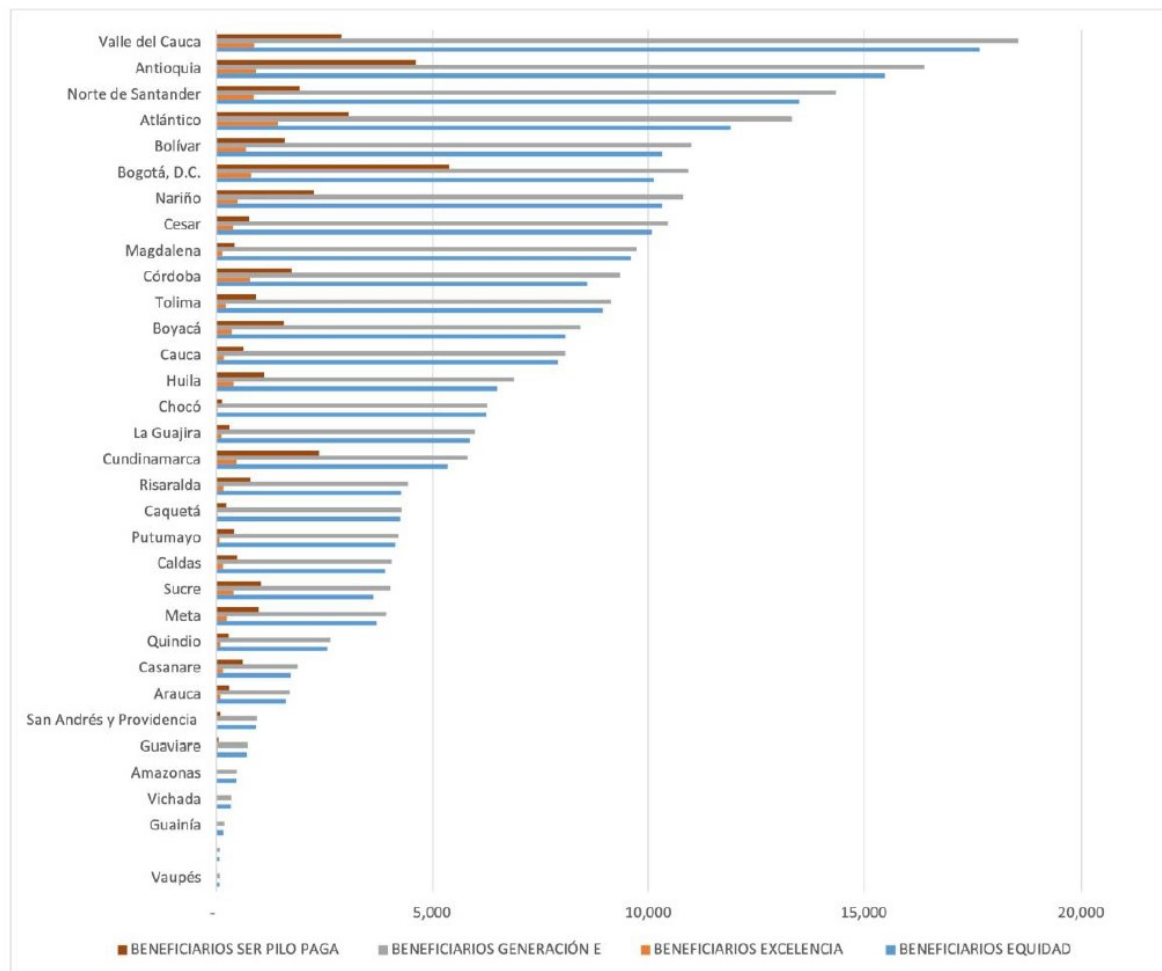
las carreras que son de mayor preferencia para los beneficiarios de Ser Pilo Paga son carreras derivadas de las ingenierías, de las ciencias sociales o la medicina. Esto es un reflejo de las preferencias de los estudiantes que tienen buen puntaje en el Icfes.

Ocorre algo relativamente distinto en Generación E, pues los programas preferidos eran principalmente licenciaturas, derivadas de las ciencias sociales y medicina. Sin embargo, para este caso empieza a tomar relevancia carreras afines a la agricultura. Esto puede ser una consecuencia a que los estudiantes principalmente son pertenecientes a las universidades públicas departamentales, las cuales tienen carreras afines a las necesidades del departamento tales como zootecnia con 2,201 estudiantes y agronomía con 1,596 estudiantes, carreras a las que los beneficiarios de ser Pilo Paga no accedieron en 4 años.

Esto permite inferir que los cambios adoptados por la política de Generación E en su componente de Equidad han resultado más eficientes y amplios, no solo en términos de la cobertura y la diversidad de programas académicos ofrecidos, sino también en la inclusión de un mayor número de regiones atendidas. En particular, el programa ha posibilitado el acceso a la educación superior para estudiantes de departamentos históricamente excluidos como Vaupés, Vichada y Guainía, integrándolos desde la misma formulación y diseño de la política como lo muestra el CONPES en la Tabla 6, que describe la política. Ya en el aspecto de Excelencia del programa Generación E y en comparación con Ser Pilo Paga, Castro y Taborda, (s.f.), determinaron que los beneficiarios tienen preferencias muy parecidas a las que se daban en el programa anterior al elegir IES privadas.

El documento de Castro y Taborda (s.f.) emplea los datos principalmente con un enfoque de estadística descriptiva, realizando conteos y organizando la información. Esta contabilización permite que se puedan extraer algunas conclusiones sobre la incidencia presupuestal de ambas políticas en la componente de Excelencia. Ver la Figura a seguir.

Figura 2.

Diagrama de Relación Beneficiarios de SPP y Generación E

Fuente: Elaboración propia con los datos del Ministerio de Educación de Colombia (2015 a 2020)

Fuente: Castro y Taborda (s.f.)

Finalmente, para este apartado, de las evaluaciones anteriores se identificaron variables y enfoques metodológicos descriptivos con vacíos metodológicos debido a la falta o difícil recolección de variables a medir. En consecuencia, en el siguiente capítulo se propone un enfoque más efectivo que permita evaluar los programas surgidos de las políticas de educación superior, entre otros. En relación con esta idea, se hace indispensable que el Estado entienda y adopte una solidez metodológica también para la evaluación de políticas educativas, mediante la recolección de información de los sujetos asociados a las políticas en ejecución como el uso de enfoques estadísticos robustos para la evaluación a corto, mediano plazo. Como ejemplo de

un enfoque metodológico robusto se encuentra el artículo de Becker y Cardoso (2021) que resalta la importancia de que las políticas públicas, desde su diseño, consideren la recolección de variables relevantes y de calidad que permitan evaluar con rigor su impacto. De la metodología trabajada en este artículo se hace una referencia en el siguiente capítulo.

Capítulo 3. Resultados

Haciendo uso de la Ley 1755 de 2015, en el artículo referido al derecho de información, se realizaron solicitudes formales a diversas IES públicas y privadas, para la obtención de datos necesarios en este estudio, el 2 de junio de 2024. Sin embargo, al momento de la entrega de este documento, no se habían recibido respuestas con la información requerida por parte de la mayoría de las instituciones.

La Universidad Nacional de Colombia fue la única que entregó datos amplios y pertinentes para las variables solicitadas. Por su parte, la Pontificia Universidad Javeriana negó la entrega de información de la sede Bogotá y Cali, argumentando que no se trataba de una vulneración de derechos fundamentales. La Universidad de los Andes, aunque respondió, proporcionó un enlace con información general. Debido a la falta de respuesta de las demás universidades (Universidad del Norte, Universidad Pontificia Bolivariana, EAFIT), no fue posible realizar los estudios cuantitativos necesarios para la prueba de algún modelo estadístico, aunque estos serán estudiados en trabajos posteriores a este documento.

Sin embargo, como parte del análisis evaluativo y con los aportes de los CONPES que implementan los programas, inicialmente se incluye una comparación utilizando estadística descriptiva para evaluar los presupuestos asignados a las políticas Ser Pilo Paga y Generación E, con el fin de caracterizar variables en la dimensión financiera que deben estar bien definidas desde los CONPES, buscando tener en cuenta la eficiencia y equidad en las políticas y que permita determinar las variables que son significativas o se deben tener presentes en

construcción de futuras propuestas de políticas educativas. De esta forma, en este apartado se caracteriza las variables encontradas relevantes de los estudios de los análisis vistos en el capítulo 2 y de los análisis de presupuesto mencionados anteriormente.

3.1 Consideraciones sobre los Recursos Invertidos por Estudiante Beneficiario

La siguiente Tabla compila los datos especificados en los CONPES 3880 y 3914 sobre la política Ser Pilo Paga, donde las cohortes SPP1 hasta SPP3 son reglamentadas por el CONPES 3880 y la cohorte SPP4 en el CONPES 3914. En ellas se encuentra el número de créditos por año y presupuesto para cada cohorte. En un primer análisis de presupuesto, se revalida el total de los presupuestos por cohorte, donde la columna tercera (3ra) de derecha a izquierda, corresponde a lo presentado en cada CONPES y las otras dos últimas columnas a una verificación de estos totales por agrupación de años. Con estas dos últimas columnas se intentaron agrupar los valores por años para encontrar las descritas en los CONPES.

En la Tabla 7 hay una muestra o agrupación tentativa de las cifras recopiladas en los dos CONPES, pero se hicieron varias agrupaciones de cifras para llegar a las dadas por el CONPES 3880, que es el documento que presenta diferencias significativas en los totales de los presupuestos. La diferencia del presupuesto total, para el programa SPP en las 4 cohortes, descrito por los dos CONPES, y la verificación realizada para este trabajo asciende a trescientos cuarenta y cinco novecientos catorce millones de pesos (\$345.914 millones), una cifra considerable para hacer control social o fiscal, o por lo hacer un llamado en términos de Transparencia de la Información en lo que se debe a la presentación correcta de las asignaciones de una política educativa en un CONPES.

Tabla 7.

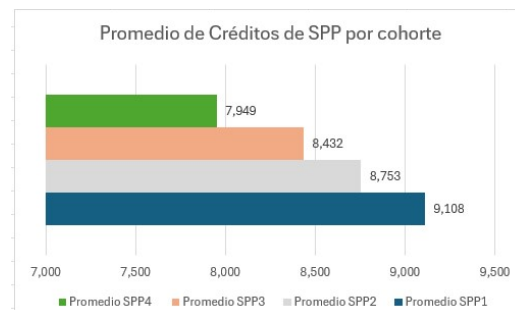
Presupuesto y Créditos SPP 1, 2, 3 y 4

		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	CONPES 3880 y 3914	Presupuesto despues de 2018	Suma desde 2016 al 2023
Ser Pilo Paga 1	Presupuesto	139,553	162,349	176,198	183,958	23,368	183	0	0	546,056	383,707	685609
	Créditos	9,374	9,193	9,018	8,847	0	0	0	0	0	0	0
Ser Pilo Paga 2	Presupuesto	206,361	227,835	237,080	254,546	265,442	31,599	152	0	1,016,655	788,819	1223015
	Créditos	12,227	12,115	11,885	11,659	11,437	973	973	0	0	0	0
Ser Pilo Paga 3	Presupuesto	0	131,804	137,021	141,204	151,610	158,094	18,658	88	738,478	606,675	738479
	Créditos		8,759	8,593	8,429	8,269	8,112	0	0	0	0	0
Ser Pilo Paga 4. Conpes 3914	Presupuesto			178,223	188,690	199,516	210,894	222,699	18,836	1,018,858		1,018,858
	Créditos			8,029	7,989	7,949	7,909	7,870				
Presupuesto Total		345,914	521,988	728,522	768,398	639,936	400,770	241,509	18,924	3,320,047	1,779,201	3,665,961
Créditos Totales		21,601	30,067	37,525	36,924	27,655	16,994	8,843	0			
Diferencia (error de la suma) entre el presupuesto total y el escrito con la cifra del CONPES:												345,914

De los datos recopilados se observa que cada cohorte de SPP presentan una disminución en los inscritos por año (o créditos), y los años que más créditos tuvieron por las cuatro cohortes corresponden a los años 2018 y 2019. El promedio de crédito por cohorte se ilustra en la siguiente tabla.

Tabla 8

Promedio Créditos a Beneficiarios



Haciendo un promedio general en el número de todos los créditos por año, sin observar si hubo tres (3) o cuatro (4) cohortes en un mismo año, esta cifra corresponde a 25658 créditos otorgados por año, con la cual haciendo una suposición básica (que puede estar por encima de la cifra real pues no cuenta los que abandonaron el programa) en tomar este número como el permanente de beneficiarios, el presupuesto total de la política, a cada beneficiario, sería de casi \$143 millones, como lo muestra la Tabla 9 a continuación.

Tabla 9

Promedio de presupuesto total por beneficiario SPP 1, 2, 3 y 4.



A nivel de la política de Generación E se encuentra el siguiente compilado de los CONPES, donde se determina el número de estudiantes beneficiados y los presupuestos asignados por cohorte durante todo el tiempo del programa. En la componente EQUIDAD se registra toda la información del programa en la siguiente tabla, donde la primera columna en verde identifica el presupuesto con el que inició el programa (o apalancamiento como se menciona en algunos CONPES posteriores para estas cifras de inicio de programa). Las filas de color amarillo y rosa identifican los totales en participantes inscritos al programa y los presupuestos, en cada CONPES 4013 y 4055, respectivamente. Las dos últimas columnas corresponden a los montos por cohorte donde la columna verde es la verificación de suma de las asignaciones desde 2021, y la última columna consigna las cifras dadas por cada CONPES, desde 2021.

Es importante notar que en el CONPES 4013 para la cohorte 2019-1, hay un error de 100 mil millones (debe ser un error digitación) por eso la celda en color rosa oscuro identifica una asignación sospechosa en comparación con las dadas posteriormente para la primera cohorte del programa que corresponde a la 2019-1.

Tabla 10**Presupuesto e inscritos totales de Generación E. Componente de Equidad.**

Generación E. EQUIDAD	Estudiantes inscritos inicio	Presupuesto en millones 2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027		Suma Real desde 2021	Según CONPES
2019-1	51556	208,724	15,535	120,526	125,732	0	0	No hay programa	No hay programa	CONPES 4013	261,793	361,793
2019-2	23580		47,933	50,002	52,160	27,206	0				177,301	177,300
2020-1	40000		84,667	88,309	92,108	96,071	0				361,155	361,155
2020-2	40000		84,667	88,309	92,108	96,071	50,102				411,257	411,257
TOTALES 1er CONPES	155136		232,802	347,146	362,108	219,348	50,102				1,211,506	1,311,505
2021-1	41216	131,691	0	92,749	96,565	100,538	104,674	0	0	CONPES 4055	394,526	394,526
2021-2	41216		0	92,749	96,565	100,538	104,674	54,491	0		449,017	449,017
2022-1	41216		0	93,685	97,540	101,553	105,732	110,082	0		508,592	508,592
2022-2	41216		0	46,843	97,540	101,553	105,732	110,082	57,306		519,056	519,056
TOTALES 2do CONPES	164864		0	326,026	388,210	404,182	420,812	274,655	57,306		1,871,191	1,871,191
Total Definitivo	320000	340,415	232,802	673,172	750,318	623,530	470,914	274,655	57,306		3082697.00	3,182,696

En cuanto a la componente EXCELENCIA se consigna los datos en la siguiente tabla. En las informaciones dadas por los CONPES y las verificaciones a los totales de presupuesto no se encontraron diferencias significativas, solo la diferencia de un millón de pesos en el CONPES 4055, que hace la asignación para las cohortes anuales, 2021 y 2021, del programa.

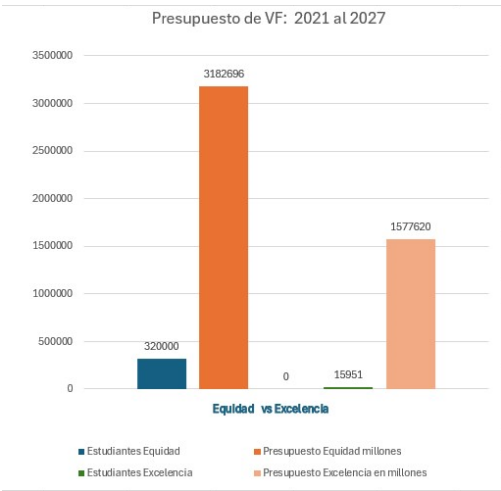
Tabla 11**Presupuesto e inscritos totales de Generación E. Componente de Excelencia.**

Generación E. EXCELENCIA	Estudiantes inscritos inicio	Presupuesto en millones 2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027		Suma desde 2021 al 2026	CONPES
2019	3617	119,351	78,750	82,185	85,770	12,278	0	0	No presupuesto para el programa	CONPES 4013	258,983	258,983
2020	4200		91,310	95,289	99,442	103,775	0	0			389,816	389,816
TOTALES 1er CONPES	7817	119351	170,060	177,474	185,212	116,053	0	0			648,799	648,799
2021	4067	89,385		95,470	99,352	103,392	107,596	0		CONPES 4055	405,810	405,809
2022	4067			96,434	100,355	104,436	108,683	113,103			523,011	523,011
TOTALES 2do CONPES	8134	89385		191904	199707	207828	216279	113103			928,821	928,820
Total Definitivo	15951	208,736	170,060	369,378	384,919	323,881	216,279	113,103			1,577,620	1,577,619

El siguiente gráfico consigna el total de estudiantes inscritos en el programa Generación E en las dos componentes, y los presupuestos de las vigencias futuras. Las dos primeras columnas son la componente Equidad, columna azul inscritos y naranja presupuesto. Las dos últimas columnas, componente Excelencia, columna verde inscritos y naranja presupuesto de las vigencias futuras. Aunque el título de la gráfica indique 2021 al 2027, el programa de Excelencia termina el 2026.

Tabla 12

Presupuestos desde el 2021 al 2027 para Equidad y Excelencia



Las anteriores compilaciones de informaciones permiten establecer el siguiente comparativo, en la tabla siguiente, de inversión presupuestal, por cada beneficiario, al inicio de las componentes Equidad y Excelencia del programa Generación E, sin contar con información de si ha terminado o no, con la formación en educación superior escogida, simplemente es el registro de todo el tiempo de ejecución del programa en cada componente, esto es, 2020-2027. De esta forma, en Excelencia, barra azul (con tiempos de 2020-2027), barra naranja oscura, para la componente Equidad (con tiempos de 2020-2026).

De esta forma se tiene que la cifra de inversión en un estudiante de la componente Excelencia, alcanza alrededor de 110 millones de pesos mientras un estudiante de la componente de Equidad corresponde a 11 millones de pesos. La barra naranja difuminada muestra que 10 veces lo correspondiente a un estudiante de Equidad se acerca por debajo a la invertido en un estudiante de Excelencia. Este análisis muestra una situación semejante al programa SPP donde el presupuesto por beneficiario alcanzaba la cifra de \$143 millones, ver Tabla 9.

Tabla 13.

Comparación Presupuesto total para un Beneficiario en cada componente, Generación E.



El simple análisis presupuestal anterior para las dos políticas educativas, SPP y Generación E, plantea interrogantes sobre los resultados esperados y reales de dicha inversión. En este sentido, y en línea con los objetivos de esta tesis, se enfatiza la idea que toda política pública que se fundamenta en inversión directa del Estado debería, por diseño en el planteamiento de la propuesta de la política, contar obligatoriamente con mecanismos de seguimiento y evaluación de impacto, más allá de los informes de ejecución presupuestal. En particular, sería deseable que al finalizar el programa existan registros sistemáticos que permitan evaluar si lo invertido se traduce en resultados positivos sostenibles tanto para el estudiante como para la sociedad que financió dicha formación.

Adelantando unas ideas del apartado siguiente, los modelos o mecanismos de seguimiento que se deberían desarrollar al mismo tiempo que la propuesta o para evaluaciones a corto o mediano plazo, deberían contar con indicadores de permitieran evaluar la eficiencia y cobertura de la política anualmente, hacer una revisión del porcentaje de variación de beneficiados entre cohortes, definir una medición para determinar si hay brecha en inversión por beneficiario entre programas, tendencia de inversión anual por programa entre otros.

Para evaluar el impacto real del programa, se propone avanzar hacia un modelo de análisis que relacione la inversión por beneficiario con variables de retorno social y económico, lo cual se sugiere en los siguientes apartados.

3.2 Sugerencias de Variables claves para aplicar en enfoques evaluativos para las políticas de educación nacional

Con base en la revisión de las evaluaciones ya mencionadas sobre los programas Ser Pilo Paga y Generación E, y del análisis del apartado anterior sobre presupuesto y beneficiarios en los programas, se plantea que los estudios de impacto de eficacia y eficiencia para políticas de educación superior tengan en cuenta las siguientes variables, las cuales fueron formuladas por su relevancia en la evaluación de impactos en acceso, permanencia, resultados de aprendizaje que describen de alguna manera el capital humano, empleabilidad, bienestar de los beneficiarios según las políticas, movilidad social a partir de la empleabilidad, y movilidad regional (una de las variables más importantes). Se hace una clasificación de la viabilidad de obtención de datos para determinar estas variables de las siguientes dos formas:

- *variable principalmente posible* (denotado por P) y
- variables de restricciones de acceso (denotado por D, difícil recolección).

La *variable* de tipo P, corresponde en general, a indicadores académicos y de matrícula, de acceso, que son obtenidos en bases de datos del Ministerio de Educación Nacional, ICETEX, el DNP o por registro particular en cada Universidad, mientras que los indicadores de ingreso laboral y movilidad social presentan mayores restricciones de acceso, variables de tipo D, por depender de fuentes administrativas con acceso restringido o de requerimientos de emparejamiento de bases de datos interinstitucionales o simplemente ausencia de información relacionada. Es importante notar que algunos resultados descritos en Álvarez Arango et al (2023) del DPN, utilizan las variables propuestas de tipo D, como son de movilidad social y

retribución económica de un egresado por los programas, se documentan resultados, pero no hay registro de datos de información en los anexos.

En la siguiente tabla se presenta la propuesta de variables que se deberían tener en cuenta en el estudio de políticas de educación.

Tabla 14

Variables para Evaluación de Políticas Educativas

Aspectos a Evaluar	Variables de estudio	Viabilidad de obtención de Variable
Acceso	Matrícula en IES acredita, pública y privada. Región. Diferenciar por política de AA implementada.	P
Graduación	Tasas de titulación, tiempo de graduación por las dos políticas AA y por regiones	P
Capital humano (Aprendizaje)	Puntaje Saber Pro. Tasas de estudiantes en cursos posgraduales discriminados por cada política AA.	P
Laboral	Ingreso promedio (datos de los aportes parafiscales) o por calidad de empleo discriminando los primeros 12 o 24 meses después del grado.	D
Movilidad social intergeneracional	Cambio en nivel socioeconómico familiar (lo esperable a cuantificar) o por dato laboral	D
Movilidad Regional	Matrícula en IES acredita, pública y privada. Región. Diferenciar por política de AA implementada.	P
Cobertura sectorial	Caracterización de sectores productivos donde se ubican los egresados	P
Continuidad educativa	Matriculas de ingreso a estudios de posgrados	P
Bienestar subjetivo	Salud mental, motivación, satisfacción con la carrera.	P
Aporte fiscal o retorno social del egresado	Promedio de impuestos de renta o similares de egresados	D

En el siguiente apartado se describe una propuesta metodológica realizada en Brasil que evalúa un programa parecido al colombiano pues estudia el impacto de la política de becas en la educación superior y la relación que tiene con el tiempo de terminación del pregrado. El interés de este artículo es la alternativa metodológica usada para buscar resultados a partir de recolección no específicas de informaciones, como sucede en las políticas estudiadas en Colombia. El modelo planteado en este análisis puede seguirse en el caso colombiano, con las variables que usualmente se obtienen de la base de datos del MEN.

3.2 Modelos robustos de evaluación. Un ejemplo de modelo de tipo causal para variables no específicas

Como se ha mencionado anteriormente, las evaluaciones realizadas y presentadas por las entidades del Estado, ya sean a corto, mediano o largo plazo, para determinar la eficiencia, eficacia, pertinencia y otros atributos de las políticas públicas, deberían publicarse con un rigor metodológico que garantice la confianza en sus resultados y de hecho, sirva de insumo para otros análisis por investigadores independientes. El desarrollo de una política de impacto social implica un esfuerzo considerable y un alto nivel de especialización técnica por parte del capital humano que la diseña. Sin embargo, dicho desarrollo debe incluir desde el inicio la planificación para recolectar información adecuada que permita realizar evaluaciones posteriores de manera sólida.

Esta carencia en la estructuración de evaluaciones no es exclusiva de Colombia. Un ejemplo ilustrativo se encuentra en el estudio de Becker y Cardoso de Mendoça (2021), que analiza el impacto del FIES, Fondo de Financiamiento Estudiantil de Brasil, que en términos generales es un programa de crédito educativo con tasa de interés cero y facilidades de pago para estudiantes de pregrado de bajos recursos. Los autores concluyen que las entidades del Estado brasileño también deben fortalecer sus herramientas de evaluación durante el diseño y ejecución de políticas sociales. Como aporte metodológico relevante, el estudio aplica un método en Estadística, de enfoque causal robusto mediante el método de Lewbel, el cual permite

identificar efectos causales (para entenderse bien, podría verse como buscar la incidencia o causa en algo a partir de otros insumos) incluso cuando existen variables no observadas que podrían sesgar los resultados. Este método genera instrumentos a partir de la heterocedasticidad presente en variables observadas, utilizando información auxiliar disponible para reducir el sesgo por variables omitidas y verificar la robustez de las estimaciones obtenidas con otros métodos. A grosso modo en este artículo se estudiaba si hay alguna incidencia al no tener o tener un préstamo del FIES, de pago, y la terminación o atraso de la carrera. En este caso se intentaba validar los resultados ya obtenidos con otros métodos, considerando además relaciones de variables no obtenidas como motividad del estudiante beneficiario, bienestar social, entre otras.

La relevancia del artículo anterior viene del modelo utilizado y de las conclusiones obtenidas. En cuanto al modelo matemático que podría ser de difícil lectura para la sociedad en general, presenta una técnica de tratamiento de datos con sustento teórico interesante y aplicable a otros estudios, en especial para analizar las políticas colombianas, pasando de la presentación descriptiva de evaluaciones. Por otra parte, en las conclusiones de esta experiencia brasileña se refuerza la idea de que es necesario integrar, desde el diseño de las políticas públicas, mecanismos de recolección de datos y herramientas de análisis avanzadas. Esto no solo mejora la calidad de la evidencia disponible, sino que fortalece la transparencia y la rendición de cuentas, permitiendo que las decisiones de política se basen en resultados evaluados con criterios técnicos y metodológicos sólidos.

3.3 Propuesta de esquema metodológico para la evaluación de políticas educativas

Para cerrar este capítulo se presenta el siguiente listado de fases, donde se propone una guía general que todo desarrollo de diseño de política o programas debería integrar para la parte evaluativa de la política.

3.3.1 Fase de Diseño de la Política

Incorporar en el documento CONPES, mecanismos de seguimiento y evaluación. Tomando en cuenta el listado de las variables de tipo P o D anteriormente determinadas, establecer protocolos de recolección de la información unificados y obligatorios, de reporte anual, para todas las instituciones de educación superior que hagan parte del programa. Se puede considerar condicionamientos o estímulos, en aportes girados a las instituciones, para garantizar la entrega de información oportuna. El diseño de la política debe también plantear estrategias de interoperabilidad de bases de datos entre diferentes entidades con el fin de poder obtener informaciones como las clasificadas de tipo D.

3.3.2 Fase de evaluación.

Se deben establecer y plantear algunos indicadores en dirección a los principios de eficiencia, eficacia de la política, equidad en la sociedad y sostenibilidad financiera a corto y mediano plazo con el fin de poder hacer modificaciones a las políticas según resultados hallados.

3.3.3 Publicación y transparencia.

Como todo informe de rendición de cuentas y por lo decretado en la Ley de Transparencia, se debe establecer la presentación de reportes anual o de informes, con indicadores de desempeño, datos abiertos para análisis independiente e inclusión de anexos técnicos completos con bases de datos anonimizadas para verificación y replicación de resultados por investigadores independientes (para evitar la presentación de evaluaciones institucionales que aparecen sin los detalles técnicos completos como es el caso de los informes a corto y mediano plazo del DNP).

Finalmente se puede mencionar que las fases anteriores se sugieren en el desarrollo de la política pública educativa, con el ánimo que las entidades pertinentes del Estado tengan insumos para evaluaciones de eficacia, eficiencia, equidad entre otros principios que toda política debería evaluar. Sin embargo, esto podría incluir la petición de un análisis y resultados finales

entregables anualmente por parte de las mismas IES participantes, con el objetivo de garantizar la recolección de datos de los mismos como estrategia de cumplimiento.

Capítulo 4. Conclusiones

Desde el inicio del trabajo se ha mostrado que las políticas en dirección de la educación superior, de acción afirmativa, de inclusión y oportunidades a todos en la sociedad, como son el caso de Ser Pilo Paga y Generación E (y como otros programas a nivel local), son necesarias para el desarrollo y la equidad de la sociedad. Esta no es solo una cuestión y practica en Colombia, sino que ha surgido desde los años 2000 en Latinoamérica. Sin embargo, todo desarrollo de política social debe asegurar la evaluación de la misma. Las entidades coordinadoras de la implementación de la política deben incluir mecanismos de seguimiento y control, mediante la recolección de datos desde el inicio de los programas propuestos siendo de alguna forma obligatorio para los sujetos que participen de los programas derivados de las políticas.

El trabajo también enfatiza en el fortalecimiento de la presentación de informes de ejecución o de impacto de las políticas sociales, por parte de instituciones del Estado, con base de datos abiertos o completos que permitan aplicar diferentes metodologías de verificación por investigadores externos a las instituciones estatales. Los documentos CONPES deberían presentar datos exactos de condiciones de los programas y en especial, ser coherentes con las cifras de presupuestos de la nación requeridos en los programas derivados de la política.

Es importante garantizar el acceso a la información, histórico de modificaciones de las políticas públicas pues esto garantiza su análisis de impacto. Es cuestionable que las entidades responsables por la ejecución de los programas SPP y Generación E presenten informaciones parciales, con errores de datos (cifras, presupuesto, años de ejecución) o simplemente no haya ninguna información alguna, siendo programas que ejecutan presupuestos importantes de la nación y de impacto social significativo.

Hablando de la continuidad del programa Generación E, como se ha resaltado con el programa SPP, a nivel presupuestal la componente de Equidad resulta de mayor interés para continuar en ejecución, y esto va en línea de la política de Matrícula Cero que se ha desarrollado en este gobierno, del cual hace falta estudiar su impacto. A nivel de la componente de Excelencia y que incluye el análisis para SPP en sus cuatros convocatorias, falta verificar si los beneficiarios realmente muestran un movilidad social ascendente, si hay una significativa ganancia de capital humano o si hay un retorno fiscal acorde a lo invertido en ellos. Sin embargo, esto implicaría obtener bases de datos y fuentes de información sensibles que en términos operativos es de alto trabajo y posiblemente de poco resultado.

Para concluir con el trabajo realizado y de las observaciones anteriores, se proponer las siguientes investigaciones complementarias futuras:

- Estimar impactos de tipo causal para la política Generación E (y Matrícula Cero) con el método de Lewbel y comparar con los publicados por el DNP con respecto.
- Analizar efectos heterogéneos (género, región, tipo de IES, modalidad de Generación E y Matrícula Cero).
- Evaluar bienestar subjetivo y salud mental con datos de procesos internos en la IES, estudio de caso.
- Estudiar, ajustar e implementar las metodologías que permitan determinar técnicamente los retornos fiscales y sociales mediante costo-beneficio y costo-efectividad dado que no se encuentra trabajos técnicos sobre este tema.
- Explorar los impactos de las dos componentes de la política de Generación E para ajustar una estrategia que sea más eficiente a nivel de equidad para los jóvenes y fiscalmente estable. Comparar con el programa Matrícula Cero.

Referencias

Álvarez Arango L., Corrales Espinosa A., Londoño-Vélez J., López Villegas Y., Rodríguez C., Sánchez F., (2023). Ser Pilo Paga y movilidad social: impactos de mediano plazo en educación y empleo. Evaluación interna. DNP.

Bayona-Rodríguez, H y Silva, M. (2020). *El Índice del Derecho a la Educación (IDE) para Colombia, 2014-2017*. Comité de Investigaciones de la Facultad de Educación. Disponible en: <http://hdl.handle.net/1992/48001>

Becker K., Cardoso de Mendoça M. (2021). Políticas de financiamento estudantil: análise de impacto do Fies no tempo de conclusão do ensino superior. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 2 (72), p. 551-581.

Castro, V. (2016). *Análisis de formulación del programa "Ser Pilo Paga"* [Tesis Pregrado, Universidad del Rosario] Repositorio institucional de la Universidad del Rosario. <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/12526>

Castro Mora V., Taborda Moreno L., (s.f.). Análisis de la cobertura e implicaciones en la equidad de los programas generación E y Ser Pilo Paga. Universidad del Externado.

Convenio 771. (2014). Convenio Interadministrativo Número 771 de 2014 suscrito entre el Ministerio de Educación nacional y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez"-ICETEX. Bogotá

Decreto Ley 275 de 2017. Por medio del cual se convierte en política de estado el programa ser pilo paga y se dictan otras disposiciones. 14 de junio de 2017.

García G. (2023). *Impactos y contradicciones de la implementación de la política pública de "Ser Pilo Paga"*. *Perspectivas Internacionales*, 12(2), 41- 62. <http://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/perspectivasinternacionales/article/view/889>

Hernández, R. & Mendoza, C. (2018). Definición del alcance de la investigación en la ruta cuantitativa: exploratorio, descriptivo, correlacional o explicativo. En *Metodología de la Investigación* (pp. 104-120). McGraw-Hill.

Hernández, R. & Mendoza, C. (2018). El planteamiento del problema en la ruta cuantitativa. En *Metodología de la Investigación*. (pp. 38-67). McGraw-Hill.

Hernández, R. & Mendoza, C. (2018). Concepción o elección del diseño de investigación: el mapa específico. En *Metodología de la Investigación* (pp. 148-169). McGraw-Hill.

Hernández, R. & Mendoza, C. (2018). Selección de la muestra en la ruta cuantitativa. En *Metodología de la Investigación* (pp. 194-223). McGraw-Hill.

Jiménez Quiñones, L. (2024). Políticas y programas de acción afirmativa en educación superior: fenomenología e interseccionalidad. *Sinéctica, Revista Electrónica de Educación*, (62), e1596. [https://doi.org/10.31391/S2007-7033\(2024\)0062-010](https://doi.org/10.31391/S2007-7033(2024)0062-010)

Mazzucato M. (2021). *El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al sector privado*. Barcelona: RBA. 2021a. 395 p. ISBN 978849187277-1

Mazzucato M. *Misión economía. Una guía para cambiar el capitalismo*. Barcelona: Taurus. 2021b. 256 p. ISBN 978-8430623822

Ministerio de Educación Nacional. (2015). *Colombia, la mejor Educada en el 2025. Líneas estratégicas de la política educativa del MEN*

Ministerio de Educación Nacional. (2018). Gobierno lanza el programa Generación E. <https://www.mineducacion.gov.co/portal/salaprensa/Noticias/377779:Gobierno-lanzo-Generacion-E-el-nuevo-programa-de-educacion-superior-que-beneficiara-a-336-mil-estudiantes-de-todo-el-pais-durante-el-cuatrenio>

Ministerio de Educación Nacional. (2025). Política de la Gratuidad de la Educación Superior. <https://www.mineducacion.gov.co/portal/Educacion-superior/Politica-de-Gratuidad-Puedo-Estudiar/409830:Politica-de-Gratuidad-en-la-Educacion-Superior>

Ministerio de Educación Nacional. (s.f.). *Resumen de indicadores de Educación Superior*. <https://snies.mineducacion.gov.co/portal/Informes-e-indicadores/Resumen-indicadores-Educacion-Superior/> Castro, V. (2016). Mora, A. y Múnera, L. (2019).

Mora, A. y Múnera, L. (2019). "*Ser Pilo no paga*": *privatización, desigualdad y desfinanciamientos de la universidad pública en Colombia*. *Ciencia Política*, 14(27),115-142.

Ley 275 de 2017 Cámara. Por medio del cual se convierte en política de estado el programa ser pilo paga y se dictan otras disposiciones. 14 de junio de 2017.

Resolución Número 025613 del 31 de diciembre de 2021. Por medio de la cual la Junta Administradora del programa de créditos condonables "Ser Pilo Paga" realiza las siguientes modificaciones al Reglamento Operativo. Ministerio de Educación

Slachevsky Aguilera, Natalia, & Moreau Rojas, Victoria Paz. (2021). ¿Puede la acción afirmativa restituir derechos?: Encrucijadas de un programa de acceso inclusivo a la educación superior en el Chile neoliberal. *Sophia Austral*, 27, 11. Epub 22 de marzo de 2022. <https://dx.doi.org/10.22352/saustral202127011>

Tomasevski, K. (2004). Indicadores del derecho a la educación. En: *Revista IIDH*, 40. San José, IIDH, pp. 341-388. <https://repositorio.iidh.ed.cr/handle/123456789/475>

Velásquez, R. (29 de enero de 2009). *Hacia una nueva definición del concepto "política pública"*. 20, pág. 156.