

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2018-2020

Tesis para obtener el título de maestría en Investigación de Políticas Públicas

La falla de implementación de la política pública de permanencia y graduación universitaria en
Colombia: Los casos de la Universidad de Cartagena y la Guajira en la Costa Caribe

Wilfrido Rafael Ariza Rojas

Asesora: Margarita Manosalvas

Lectores: Carlos Miguel Rodríguez y Luis Alberto Pérez Bonfante

Quito, mayo de 2021

Dedicatoria

Este trabajo está se dedica a la memoria de mi abuela Leandra Rojas, quien partió a la presencia de Dios mientras realizaba la presente investigación y esperaba verme escalar un peldaño más en mi vida profesional.

Para ti con mucho amor abuelita.

Tabla de contenidos

Resumen.....	VII
Agradecimientos.....	VIII
Introducción	1
Capítulo 1	6
Un marco explicativo para la falla de política.....	6
1. Marco teórico	6
1.1. El análisis de las políticas públicas.....	6
1.2. El neoinstitucionalismo como punto de partida.....	11
1.3. Gobernanza	13
1.4. Gobernanza Universitaria	14
1.5. Implementación como proceso de las políticas públicas	16
2. Diseño de investigación	28
2.1. Selección de caso	32
2.2. Técnicas para la recolección y análisis de la información.....	34
2.3. Niveles de análisis de la investigación.....	35
2.4. Matriz del diseño metodológico.....	37
Capítulo 2	39
Descripción de la política de retención universitaria en Colombia.....	39
1. La deserción estudiantil universitaria.....	39
2. La política de educación superior: un acercamiento conceptual.....	46
2.1. La calidad en la educación superior.....	47
2.2. Breve historia de la política de educación superior en Colombia.....	53
2.3. Estructura de la política de educación superior en Colombia.....	59
3. Los instrumentos de la política de retención universitaria en Colombia, a partir.....	62
del modelo NATO	63
3.1. La política de permanencia universitaria	65
Capítulo 3	74

El análisis de la falla de la política pública de permanencia y graduación en Colombia:.....	73
tomando los casos de la Universidad de la Guajira y la Universidad de Cartagena.....	73
como unidades de análisis	74
1. La institucionalización de la política.....	75
1.1. Del proceso a la formalidad	76
1.2. La institucionalización en los casos estudiados	78
2. La acción de los actores internos y externos en el proceso de gobernanza.....	81
2.1. La coordinación de los actores: en búsqueda de reglas y responsabilidades.....	84
definidas	85
2.2. La retroalimentación de la política como factor de cambio: Nivel meso y micro	91
3. La deserción desde un enfoque integral para el éxito de la política.....	105
4. La falla de la política pública de fomento a la permanencia y graduación estudiantil....	108
universitaria en Colombia.....	109
Conclusiones	113
Lista de referencias.....	120

Ilustraciones

Gráficos

Gráfico 1. Organigrama de la institucionalidad de la Educación.....	53
Gráfico 2. Historia de la política pública de educación superior colombiana.....	54
Gráfico 3. Evolución de la política pública de permanencia y graduación estudiantil.....	91
universitaria en Colombia	92
Gráfico 4. Organigrama U. de Cartagena.....	99
Gráfico 5. Organigrama U. de Cartagena.....	100
Gráfico 6. Organigrama U. de Cartagena.....	100
Gráfico 7. Factores que producen la deserción.....	105

Tablas

Tabla 1. Dimensiones de la implementación de políticas	20
Tabla 2. Resultados del diseño según capacidades del Gobierno	21
Tabla 3. Estudio de caso incrustado	33
Tabla 4. Características de similitud de los casos incrustados	33
Tabla 5. Matriz Metodológica.....	37
Tabla 6. Clases de deserción estudiantil universitaria.....	41
Tabla 7. Variables asociadas a la deserción estudiantil universitaria	44
Tabla 8. Cálculos de la deserción estudiantil universitaria	44
Tabla 9. Taxonomía de los instrumentos de política.....	64
Tabla 10. Tipología de los instrumentos del Estado utilizados para la política pública de.....	68
permanencia universitaria en Colombia	69
Tabla 11. Objetivos de implementación de la política de permanencia estudiantil.....	69
universitaria en Colombia	70
Tabla 12. Recorte de Acta Consejo académico U. de la Guajira	84
Tabla 13. Sistematización de Medidas dirigidas a la política de permanencia y graduación.....	101
de la Universidad de Cartagena.....	102

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Wilfrido Rafael Ariza Rojas, autor de la tesis titulada “La falla de implementación de la política pública de permanencia y graduación universitaria en Colombia: Los casos de la Universidad de Cartagena y la Guajira en la Costa Caribe” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, mayo de 2021



Wilfrido Rafael Ariza Rojas

Resumen

El análisis de las políticas públicas (como campo disciplinar) busca entender teóricamente las afectaciones que se gesten en el desarrollo de estas, dependiendo de cada momento del proceso, con el fin de lanzar criterios objetivos diferentes al que pueda tener un tomador de decisión. El presente trabajo de investigación se enfoca en eso, pues es una apuesta para entender por qué ha fallado (en el momento de implementación) la política pública de Fomento a la Permanencia y Graduación estudiantil Universitaria, implementada en Colombia hace ya más de diez años, sin lograr resultados contundentes en la disminución de la deserción estudiantil universitaria. La hipótesis central se ha planteado desde un enfoque institucionalista, en el que se considera a esta falla como un problema más grande que la simple imposibilidad de reducción de las cifras de deserción. Se plantea que esta falla ha sido producto de una incapacidad en el nivel de gobernanza, es decir, una falla de gobernanza que obedece a un problema de coordinación y cooperación entre las instituciones autónomas y gubernamentales encargadas de implementar los objetivos de la política.

Palabras claves: políticas públicas, falla de gobernanza, coordinación, educación superior y deserción estudiantil universitaria.

Agradecimientos

En primer lugar, quiero darle gracias a Dios por la posibilidad de ayudarme a superar las adversidades que surgieron en el camino para culminar la presente investigación. Sin lugar a duda, darles gracias también a mis padres Cecilio y Rosiris por el apoyo a la distancia, su disposición siempre de ayudarme y aconsejarme en los momentos difíciles.

Pero, sobre todo, quiero darle las gracias a mi asesora, la Dra. Margarita Manosalvas, por su acompañamiento, dedicación y compromiso desde el inicio de este proyecto de investigación hasta el final.

Introducción

Desde finales del siglo pasado se han venido implementando reformas educativas en América Latina y el Caribe. El foco de estas políticas se situó a nivel universitario, básicamente para disminuir los altos niveles de desigualdad que se presentaban para ingresar y mantenerse en el sistema. Las políticas públicas en este ámbito buscaban principalmente incrementar la cobertura, aumentando el capital humano profesional, mejorar la capacidad en términos de eficacia y eficiencia para atacar la desigualdad. Por ejemplo, la inversión en la región para el sistema educativo universitario pasó de 4,5% a un 5,2% del PIB promedio regional (OREALC 2013, 22). Si bien, la inversión de recursos públicos aumentó en la región, algunos países le apostaron muchos más que otros, lo que se reflejó en los logros alcanzados.¹ La inversión se centró en los sistemas educativos universitarios, acelerando rápidamente la tasa de matrícula y reduciendo la inversión por parte del Estado a cada estudiante activo. “El crecimiento del acceso a la educación superior se expandió aceleradamente acumulando un crecimiento del orden de 43,7% para el año 2000, teniendo como punto de partida el año 1980” (Fernández y Pérez 2013, 129).

El crecimiento acelerado de los estudiantes en instituciones de educación superior trajo consigo algunas patologías propias de este sistema, entre ellas la deserción estudiantil universitaria. Los niveles de deserción se incrementaron casi a la misma velocidad que lo hacían las matrículas, a pesar de los avances en esta materia. En la región, para el año 2010, sólo uno de cada 10 jóvenes entre 25 y 29 años lograba completar los cinco años (promedio) que dura una carrera universitaria (Fernández y Pérez 2013, 134).

Los datos para el año 2010, también reflejan que el impacto de la deserción era mayor en los niveles más bajos de la pirámide económica y social, ya que, el 18,3% de la población juvenil en edad de 25 a 29 años que pertenecían al quintil más rico lograba finalizar los estudios de tercer nivel, mientras que en un quintil más pobre solamente lo lograba el 0,7% (OREALC 2013, 35).

¹ Es importante tener en cuenta que no siempre la inyección financiera se refleja en grandes logros, sin embargo, casos como el de Argentina reflejaron que la inversión en la universidad pública daba buenos resultados en cuanto mayor cobertura y cualificación por estudiante.

Esta problemática ha llevado a varios gobiernos de la región a crear políticas públicas para atacar un problema que hoy es considerado de índole público y no solamente del sistema educativo universitario.

La política pública que aborda el problema de deserción estudiantil universitaria en Colombia es consecuencia de ese proceso de democratización y cobertura educativa en educación superior que trajeron consigo las reformas. La preocupación nació a partir de la incorporación de estudiantes de los estratos más bajos, que significan alrededor de la mitad del total de las matrículas académicas en estas instituciones. “Según estadísticas del Ministerio de Educación Nacional, de cada 100 estudiantes que ingresan a una institución de educación superior cerca de la mitad no logra culminar su ciclo académico y obtener la graduación” (MEN 2008, 9). La estrategia, denominada Fomento a la Permanencia y Graduación estudiantil universitaria, se inscribe dentro de la política de educación superior nacional, que tiene como uno de sus objetivos, ampliar el acceso de la población y aumentar el número de estudiantes graduados.

El Ministerio de Educación Nacional desde el año 2006 comenzó a implementar la Estrategia de Fomento a la Permanencia Estudiantil, teniendo como objetivo fundamental “ampliar el acceso y asegurar la permanencia y graduación de los estudiantes”, ya que, los resultados en materia de incremento de cobertura en la educación superior se veían directamente afectados por la deserción estudiantil. Al implementar la política se esperaba “avanzar en la principal meta que tiene prevista el país en la materia: disminuir la deserción por cohorte al 25% en 2019 como estrategia para aumentar la cobertura efectiva” (MEN 2008).

La actual tasa de deserción estudiantil por cohorte, que oscila entre 45-50%, compromete los resultados y la efectividad de la educación superior. En un informe del Banco Mundial para el año 2017, el cual hace una evaluación del problema de deserción estudiantil universitaria y toma las cifras oficiales de cada país, concluye que Colombia ocupa, a nivel de América Latina y del Caribe, el segundo puesto, después de Bolivia, en la tasa de deserción estudiantil en educación superior. Según sus mismos datos, la tasa se promedia entre el 12 y 13% por semestre, haciendo que llegue una cifra al final de la carrera, o por cohortes, que oscila entre el 45 y 50%, es decir,

que de cada dos estudiantes que se matriculan en una carrera universitaria, solamente uno estaría culminando su proceso universitario, (la misma cifra del Ministerio Nacional desde el año 2008). La política de permanencia y graduación estudiantil universitaria en Colombia ha sufrido ciertas calibraciones o rediseños que han sido objeto de investigación de esta tesis, donde se recrean los momentos que ha tenido, empezando por un estudio del estado del arte y diagnóstico de la situación del problema a nivel nacional, hasta llegar a lo que el Ministerio de Educación ha denominado el modelo integrado, que tiene como objetivo articular los elementos estratégicos de las instituciones de educación superior por medio de la definición de un marco de acción lógico para planear, organizar y controlar los programas y servicios de la ampliación de la cobertura y mejora de la calidad que están dirigidos a disminuir las tasas de deserción y aumentar la tasa de graduación (MEN 2015b, 30).

El neoinstitucionalismo es el enfoque y punto de partida del presente trabajo, ya que, se entiende que tanto los procesos de ejecución de la política pública de permanencia y graduación se han consolidado y han logrado resultados (sean estos negativos o positivos) gracias a la influencia institucional e interinstitucional entre el Gobierno Central y las diferentes Instituciones de Educación Superior. En ese sentido, esta investigación toma como marco analítico y explicativo la falla de gobernanza, el cual se ha constituido a partir de los presupuestos teóricos sobre implementación y falla de implementación, especialmente los presentados en la década de los setenta por Pressman y Wildavsky (1998), en los que se considera: que para lograr una adecuada implementación es necesario la articulación de los diferentes nodos o actores encargados de implementar. A su vez, por ser un marco que se basa en una etapa que compone el proceso de las políticas públicas, se tomará la implementación vinculada al diseño, pues estos momentos son claves para entender los diferentes procesos de retroalimentación de la política aquí estudiada, dando como resultado algunos cambios o rediseños de esta.

Estos procesos de la construcción de la política pública de permanencia y graduación reúnen una serie de debates y elementos conceptuales, como lo son el concepto de deserción estudiantil y el de calidad en la educación superior. El primer elemento conceptual se trata de abordar desde una revisión de la literatura y los aportes que diferentes disciplinas han hecho para entender, procesar y diagnosticar esta patología del sistema educativo que afecta el desarrollo de una persona. El

segundo concepto, se inscribe en un debate histórico que plantean los sistemas de educación, sobre qué tipo de calidad se debe impartir en la educación superior. Además, se describe cómo a partir de la percepción de este concepto se construye toda una institucionalidad que imparte directrices a las universidades con el fin de alcanzar lo que se considera como el sello de alta calidad en la educación superior colombiana. Esta institucionalidad toma la deserción como un factor que afecta a la calidad, lo que la incluye como un variable para ser evaluada al momento de alcanzar las acreditaciones o distinciones de alta calidad, por ello su importancia de señalarlo en la presente investigación.

Para lograr acercarse al objeto de estudio, es decir, entender por qué ha fallado la política de permanencia y graduación en Colombia, se hará un estudio de caso vinculando dos unidades de análisis a nivel micro. Si bien el caso central es la política de permanencia y graduación, lo que se busca con tener dos unidades de análisis de este caso es entender cuáles son las variables que logran resultados satisfactorios en términos institucionales y cuáles no. Los resultados servirán para hacer un aporte a la comprensión de los factores que pueden conducir a una falla de la política en el nivel local, y de la misma forma, para realizar recomendaciones de política pública a un nivel nacional.

Finalmente, este trabajo está compuesto por cuatro capítulos, cada uno con una secuencia lógica para entender tanto el problema de investigación, su posible marco explicativo y los resultados de investigación. En el primer capítulo, se ha construido un marco explicativo sobre la falla de gobernanza para entender la falla de la política de permanencia y graduación estudiantil universitaria, sin embargo, en este apartado se empieza por una breve contextualización sobre el campo disciplinar, los principales enfoques y las conceptualizaciones más relevantes sobre políticas públicas. El segundo capítulo, es sobre el problema público que trata de dar solución la política de permanencia, es decir, la deserción estudiantil universitaria. Se hace una profunda revisión de la literatura temática, los principales enfoques teóricos, las variables y factores que producen la deserción universitaria. En tercer lugar, o capítulo tres, se aplicará el modelo analítico construido a la información previamente recolectada, con ello se busca procesar esta información para probar la hipótesis de investigación sobre la falla de gobernanza. Y, por último,

el capítulo cuatro contará con las conclusiones de esta investigación y algunas recomendaciones de política pública para el mejor funcionamiento de esta.

Capítulo 1

Un marco explicativo para la falla de política

1. Marco teórico

En este primer capítulo se presentará una aproximación a los enfoques más relevantes en el análisis de políticas públicas. De igual forma, el marco teórico en el cual está fundamentada esta investigación y las categorías o postulados teóricos que servirán para el posterior análisis de la investigación. En la segunda parte de este apartado, se presentará el diseño de investigación que guiará la recolección y el análisis de la información.

1.1. El análisis de las políticas públicas

El análisis de las políticas públicas es un campo de estudio de las ciencias sociales que tiene orígenes en la mitad del siglo XX, más que todo en los Estado Unidos. Básicamente lo que se buscaba era una mayor especialización de la lógica administrativa del gobierno, tratando de optimizar el naciente Estado de bienestar y sus diferentes aristas: como la financiera, logística y diplomática. Además, “el análisis de políticas tiene que ver tanto la evolución del Estado contemporáneo y los fundamentos de su legitimidad, como la transformación de la sociedad y de la economía” (Fontaine 2015, 5).

Luego de la segunda guerra mundial se constituyeron algunos centros de conocimiento especializado en temas públicos, especialmente en políticas públicas. Algunas especializaciones, como: gobierno, asuntos públicos, políticas o administración públicas, fueron multiplicándose en diferentes universidades de los Estados Unidos generando toda una comunidad epistémica especializada en este campo (Fontaine 2015).

El desarrollo de este campo de investigación tuvo como precursor a Harold Lasswell, quien consideraba que era necesario plantear una “ciencia de las políticas públicas”, que buscara reforzar los valores democráticos en mejores tomas de decisión basados en la racionalidad y los conocimientos científicos (Parsons 2007, 42). El deseo de Lasswell de consolidar una ciencia de las políticas no se consolidó como tal, sin embargo, en los años ochenta este emergente campo disciplinar fue rebautizado como “policy analysis” o análisis de las políticas públicas en

castellano, por una nueva corriente epistémica de científicos norteamericanos que tomaron las políticas públicas como objeto de estudio (Roth 2014, 23).

Con la institucionalización de las políticas públicas como un nuevo campo de estudio se erigieron varias teorías y métodos de análisis específicos para esta área disciplinar, que iban nutridas por diferentes ciencias sociales o disciplinas como la sociología, la economía y las ciencias políticas, sumándose posteriormente, otras ciencias que aportan al campo como la psicología y la filosofía. En consecuencia, todo proceso de análisis y formulación de políticas públicas, es decir, tanto el análisis *de* las políticas como el análisis *para* la toma de decisiones, va a estar trastocado por algún aporte que estas ciencias han hecho al campo disciplinar, así sean elementos técnicos que requiere la política pública para su formulación.

1.1.1. Una definición de política pública

Definir conceptualmente a las políticas públicas va a depender del posicionamiento del investigador y el contexto en el cual se esté estudiando un problema determinado. Para tener claridad sobre ello, existen varias perspectivas analíticas que se han desarrollado para dar lugar a diferentes concepciones sobre las políticas públicas. Además, brindan marcos teóricos, métodos y herramientas especializadas para estudiar los diferentes momentos de una política pública como, por ejemplo: la puesta en agenda, la formulación, la implementación, la falla o el cambio de las políticas públicas.

Dentro del desarrollo analítico que ha tenido el campo de las políticas públicas muchas han sido las definiciones para esclarecer éste objeto de estudio, por ejemplo: Lasswell (1992) define las políticas públicas como aquellas decisiones de mucha importancia para las personas en su vida privada; Heclo y Wildasky (1974) se refieren a ellas como acciones gubernamentales dirigidas a conseguir objetivos que se encuentran fuera de su campo natural de acción; Mény y Thoening (1986), como las acciones que una estructura de autoridad pública (gobierno) imparte sobre una sociedad. En un contexto más cercano Vargas (1999, 136), se refiere a las políticas públicas como “el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas”.

Una definición muy acertada para la presente investigación es la que brinda Muller y Surel (1998) que las entienden como: “el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos político-administrativos coordinados, en principio alrededor de objetivos explícitos”, definición que capta las categorías explícitas que se profundizarán en esta investigación.

Las definiciones citadas con anterioridad también obedecen a enfoques diferentes para el análisis de política pública. Por ejemplo, para algunos autores es importante las ideas y la relación que los actores tejen para conseguir objetivos específicos; mientras que, para otros, va más direccionado a que las políticas públicas son productos de construcciones sociales. En fin, las políticas públicas se pueden entender como ese proceso de decisión gubernamental que es sometido en una dinámica de gobernanza, donde todos los actores relevantes de la sociedad toman una posición, para su aprobación e implementación en un contexto contemporáneo específico.

Una política pública se compone de varios elementos (política, programa, proyecto, acción, plan etc.) para poder mejorar lo que se considera como problema público. Aclarando estas nociones básicas, la estrategia de fomento a la permanencia y graduación estudiantil universitaria es parte de la política de educación superior del Gobierno colombiano, que se inscribe como eje estratégico dentro del objetivo de cobertura y acceso de la población a la educación superior, siendo un elemento (programa) de la política de educación superior, pero en sí mismo es una política pública como tal, desde el lenguaje utilizado por el campo de las políticas públicas (Roth 2014). Lo que se busca precisar es el objeto de estudio de esta investigación, el cual será la estrategia de fomento a la permanencia, pero que será entendida como una política.

1.1.2. Diferentes enfoques en el análisis de las políticas públicas

Son muchos los enfoques dentro del análisis de las políticas públicas y así mismo las formas en que la literatura las ha organizado para los estudiosos de estos temas, pero, lo que buscan estos enfoques es “dar cuenta de las formas de acción, del qué y el cómo hacer del Estado, así como las transformaciones del modo de gobernar de las sociedades” (Roth 2014, 70).

Para referir sólo un tipo de organización de los enfoques, Grau y Mateos (2002) identifican cinco grandes bloques, los distinguen para una mejor comprensión epistemológica que sirva para el análisis de políticas públicas, permitiendo entender que las políticas se convierten en variables dependientes, es decir, las políticas públicas como objetos de análisis que requiere un abordaje explicativo de manera científica. La manera en que se aborde el objeto dependerá de los lentes teóricos que se use y la posición que tenga el investigador frente a la realidad empírica a estudiar, lo que se asumiría como ontológico.

En primer lugar, encontramos las perspectivas de análisis fundamentadas en variables institucionales (Grau y Mateos 2002, 53), sumando los presupuestos teóricos del neoinstitucionalismo. Este enfoque de análisis busca identificar cómo las reglas, normas y símbolos afectan el comportamiento político, cómo la configuración de las instituciones gubernamentales afecta lo que hace el Estado y cómo los patrones únicos de desarrollo histórico pueden restringir las elecciones posteriores sobre la solución de problemas públicos (Howlett 2009). La condición de los actores dentro de un sistema político estará condicionada por elementos externos, anteriores al individuo, como lo son instituciones formales e informales. En segundo lugar, las perspectivas de análisis basadas en los actores y en los grupos de actores como variables explicativas de las políticas públicas (Grau y Mateos 2002, 53). Aquí se destacan teorías como la del pluralismo, las élites, y más actualmente, teorías de redes. Resalta la importancia de los grupos, como aquellos actores políticos importantes en la construcción de una política pública, sus intereses serán las motivaciones más relevantes para explicar su incidencia dentro de la formulación de la política.

En tercer lugar, tenemos las perspectivas de análisis basadas en el valor explicativo de factores estructurales (Grau y Mateos 2002, 53), parten de factores económicos y sociales como determinantes en la toma de decisiones gubernamentales. Las estructuras capitalistas, los modelos neoliberales, son ejemplos de cómo inciden dentro de la formación de políticas públicas, aquellos que tengan el poderío de las estructuras económicas procederán a crear políticas que los favorezcan. Teorías marxistas y neo marxistas encajan dentro de este enfoque.

En cuarto lugar, perspectivas basadas en la acción racional (*rational choice*) “cuyo eje de análisis reposa sobre la acción individual de actores racionales dirigida a maximizar sus intereses” (Grau y Mateos 2002, 53). Aquí los actores son interpretados a partir del principio del “interés personal”, todas sus acciones serán dirigidas en la lógica económica clásica de costo beneficio. Interpretan la política como un mercado, donde su fin será sacar el mayor provecho dentro del sistema político.

Por último, perspectivas de análisis basadas en el papel del conocimiento, de las ideas y de las coaliciones de promotores de determinadas ideas (Grau y Mateos, 2002: 53). Los discursos y la retórica toman una mayor importancia, producto de ideas, los actores se relacionan con otros actores, formando coaliciones promotoras, siendo ésta la base del enfoque. Las coaliciones como variables determinantes en la explicación de las políticas públicas (Roth, 2014, 64).

En la literatura existe una gran abundancia de marcos analíticos, pero en términos generales se inscriben en esos cinco enfoques o perspectivas de las políticas públicas. El enfoque determina en gran medida el posicionamiento epistemológico y ontológico que tiene el investigador para abordar un problema de estudio o su objeto de estudio, tanto el marco analítico que se construya, como la metodología a utilizar debe estar orientada desde un enfoque coherente que permita interpretar la realidad a estudiar, con el fin de que esta sea respaldada por una comunidad epistémica que avale el trabajo realizado.

El neoinstitucionalismo será el enfoque del cual parte esta investigación, donde se obtiene el marco analítico de la falla de gobernanza, que busca dar una respuesta teórica a la pregunta de investigación. Se toma este marco analítico porque se le da mucha relevancia al papel que tienen las instituciones en los procesos de políticas públicas, sean estos de diseño o implementación. También, porque la hipótesis aquí planteada obedece a un problema de gobernanza entre las instituciones que son las encargadas de implementar la política de retención estudiantil universitaria.

1.2. El neoinstitucionalismo como punto de partida

En la presente investigación se parte de un enfoque neoinstitucionalista para la construcción del marco teórico, porque se considera fundamental el rol que las instituciones tienen para modelar el comportamiento de los actores inmersos dentro de un proceso político y de las políticas públicas. El neoinstitucionalismo tiene sus orígenes en la propuesta teórica de March y Olson (1984), los cuales centran sus estudios en el papel que tienen las instituciones como “un factor esencial para la construcción del marco donde se desarrollan los comportamientos individuales, la acción colectiva o las políticas públicas” (March y Olson citado en Roth 2014, 37).

El nuevo enfoque sobre las instituciones busca superar el institucionalismo tradicional, que centraba su análisis sobre los entes político-administrativos y su función como estructura organizacional. El nuevo enfoque incluye tanto las reglas formales como las reglas informales, dándole un valor dentro del marco explicativo (Lowndes y Roberts 2013, 17). Con el nuevo enfoque, hay una perspectiva más amplia sobre las instituciones, se tiene en cuenta la capacidad de autonomía y de interdependencia. Una institución “son tanto un factor de orden como de construcción de sentido para las acciones realizadas por los actores” (Roth 2014, 37).

El concepto de institución que se propone desde el neoinstitucionalismo va mucho más allá de limitarlo como “forma de organización, reglas de procedimiento, dispositivos de decisión, a las rutinas o el tratamiento de información” (Roth 2014, 37), si no, que involucra, ciertas variables como las creencias, paradigmas, culturas, que, a veces contradicen esas reglas o rutinas.

Uno de los máximos exponentes del neoinstitucionalismo ha sido Guy Peters, y básicamente porque considera que “el pensamiento político tiene sus raíces en el análisis y el diseño de las instituciones” (Peters 1999, 25). Las inquietudes analíticas nacen del proceso e injerencia que tienen las instituciones en resaltar los valores y la relaciones (de poder) entre las instituciones, pero a su vez entre las instituciones y los individuos. En esa medida los neoinstitucionalistas consideran las instituciones como procesos capaces de tener autonomía y, por ende, inferir en los resultados políticos.

De acuerdo con lo anterior, el papel organizacional de ciertas instituciones tiene repercusiones eficaces o no dentro de los resultados políticos (o de políticas públicas) que se gesten en cualquier sociedad. Por ejemplo: “la agencia burocrática, la comisión legislativa o el tribunal de apelación son arenas de fuerzas sociales, pero también son colecciones de procedimientos operativos estándar y estructuras que definen y defienden intereses. Ellos son actores políticos en su propio derecho” (Lowndes 2010, 63).

Los institucionalistas sostienen que la mayor influencia teórica se obtiene estudiando los marcos institucionales en los que operan los actores políticos [...] el comportamiento y los resultados políticos se entienden mejor estudiando las reglas y prácticas que caracterizan a las instituciones y las formas en las que los actores se relacionan con ellas (ya sean políticos, funcionarios públicos, ciudadanos o movimientos sociales) (Lowndes y Roberts 2013, 21).

Entonces, ¿Qué es una institución? En la literatura se encuentra una gran variedad de conceptos sobre las instituciones. Según Peters (1999, 25) “la institución se forma más bien a partir de las interacciones de los actores determinando una elección consciente, como sería de esperar al seleccionar una forma presidencialista o parlamentaria”, entendiendo de esta manera que las instituciones son procesos que inciden en la toma de decisiones políticas. En ese sentido, las instituciones son de carácter formal e informal, que se constituyen de normas, rutinas o procedimientos, que hacen parte de la estructura organizativa que modelan el comportamiento de los individuos que ahí se inscriban (Hall y Taylor 1996). En términos generales, las instituciones constituyen aquellas reglas, que son trasladadas a los individuos para moldear su comportamiento (Peters 1999, 25).

La teoría del nuevo institucionalismo dota de buenas herramientas al investigador para el análisis de la gobernanza, básicamente porque ha dejado atrás la conceptualización del institucionalismo clásico, donde se relacionaba institución con organización, y se asumía que la política estaba determinada por estructuras y marcos formales para la acción de los individuos (Lowndes y Roberts 2013, 11-12).

1.3. Gobernanza

La gobernanza es una construcción teórica que ha tomado relevancia desde los años noventa hasta la actualidad. “Es un concepto descriptivo que muestra el cambio que al final del siglo XX han experimentado las relaciones entre el gobierno y la sociedad en muchos estados para poder reconstruir el sentido y la capacidad de dirección de la sociedad” (Aguilar 2006, 28). La gobernanza se convierte en una estrategia para unir el Estado contemporáneo con la sociedad contemporánea (Pierre y Peters 2005).

El creciente interés por la gobernanza se resume en que el Estado ya no posee el monopolio sobre la experiencia, los recursos económicos o institucionales necesarios para gobernar. La responsabilidad sigue siendo del gobierno, pero necesita de otros actores para poder dirigir los intereses y satisfacer demandas sociales (Aguilar 2006, 33).

La gobernanza es una nueva forma de gobernar, que utiliza como elemento central la cooperación, donde los actores estatales, como los no estatales tienen participación directa en la toma de decisiones y en las formas de ejecutar políticas públicas. Es un nuevo concepto que se estudia para reflejar una nueva realidad en diferentes niveles verticales: a nivel nacional, subnacional e internacional (Mayntz 2005, 83), o de manera horizontal, con la participación de instituciones u organismos de la sociedad civil o privada. La gobernanza hace referencia a “los diferentes modos de coordinar acciones individuales o formas básicas de orden social” (Mayntz 2005, 84). Trae consigo un elemento de negociación entre actores, lo que permite entender la gobernanza como una forma de interacción social.

La gobernanza se asocia a los términos de “gobierno interactivo” y “sociopolítico”, en los cuales, actores políticos como privados “persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales” (Kooiman 2003, 59). Los gobiernos y los sectores privados presentan hoy en día interdependencias cada vez más complejas. “Las líneas divisorias entre los sectores público y privado se están borrando y los intereses no son tan públicos o privados ya que frecuentemente son compartidos” (Kooiman 2003, 61). La existencia de nuevos roles del gobierno, la implicación de grupos de interés no estatales (empresas privadas, ONG’S etc.) y la exacerbada exigencia de una sociedad demandante, constituyen una etapa dinamizadora en la forma de gobernar.

Los problemas que evidenciaron la incapacidad del Estado de dirigir los intereses de una sociedad se encuentran en las políticas públicas, en especial en su implementación, porque:

En determinadas políticas el poder de decisión está disperso entre varios actores, públicos y privados, y la cooperación entre ellos es clave para definición y realización de la política [...] las acciones de resistencia o involucramiento de actores privados o sociales surgieron como factores que definían la suerte directiva del gobierno, que facilitaba o impedían que sus políticas pudieran arrojar resultados beneficiosos (Aguilar 2006, 103-105).

El empalme de la gobernanza en un momento del proceso de política como la implementación, es evidente desde los abordajes más clásicos de esta temática, como lo fue el estudio de Pressman y Wildavsky (1998) sobre implementación. Los grandes problemas que se evidencian en su trabajo académico reflejan los fallos en la articulación de los diferentes actores (sean estos públicos o privados) en la consolidación de un programa público de empleo, pues su fin era crear nuevos trabajos permanentes a las minorías étnicas de Oakland, Estado Unidos.

1.4. Gobernanza Universitaria

El concepto de la gobernanza resulta adecuado para las universidades. Como toda institución, esta presenta características como estrategia, mecanismo de procedimiento, autonomía administrativa y política para buscar direccionar las funciones que estructuran las actividades de la organización universitaria. En ese sentido, estudiar el papel de la gobernanza en contextos universitarios no es nada nuevo, aunque sí de mucha importancia contemporánea. Un breve recorrido sobre la literatura especializada da cuenta de la profundidad investigativa sobre ello. Frost et al. (2016), muestran cómo la universidad debe responder a diferentes demandas y presiones de diferentes actores inmersos en la toma de decisiones, con ello busca resaltar la importancia que tiene la gobernanza multinivel para democratizar la universidad, y dar cuenta del papel significativo que tiene este concepto para mejorar y aumentar el control de las políticas públicas aplicadas a dichas instituciones desde el gobierno central.

Kehm (2011, citado en Ganga et al. 2016), toma varios trabajos que han realizado investigadores en Europa sobre la injerencia de la gobernanza en la universidad, donde concluye que “los cambios recientes en los sistemas de gobernanza de las universidades le dan un mayor grado de

autonomía a las universidades”. Los resultados y los efectos que tiene la autonomía universitaria se ven reflejados en las formas de relación entre instituciones e individuos que se encuentran insertos en este tipo de instituciones.

Onás (2014), en su libro *Gestión universitaria socialmente responsable* hace un análisis de los impactos (sean estos internos o externos) que genere la universidad, van a depender exclusivamente de la voluntad política que se produzca por medio de la gestión universitaria. Toma como ejemplo algunas universidades españolas, donde elementos como las decisiones basadas en responsabilidad social y éticamente correctas permiten tener instituciones de educación superior más acopladas a las necesidades y realidades complejas que demanda la sociedad.

En un contexto un poco más cercano, Brunner y Peña (2011) editan un libro que se denomina *Conflictos de las universidades*, compuesto de varios ensayos de académicos chilenos. Donde en sus primeros capítulos se habla de la historia y estructuración de las universidades en Chile, su carácter público y privado, pero, finalizan el libro con un análisis de las políticas públicas y cómo estas impactan los marcos jurídicos, tanto de universidades públicas como privadas, sobre todo como están cambiando relaciones organizacionales, modelos de decisión y su organización de la estructura de poder interna.

Con el avance de muchos estudios sobre gobernanza universitaria se encuentran algunos conceptos específicos sobre esta temática. Por ejemplo, Meléndez et al. (2010 citado en Ganga et al. 2016, 31) sostienen que la gobernanza universitaria tiene que ver con la “estructura institucional de la acción política, tanto del gobierno como de los actores de la comunidad universitaria y los de la sociedad civil”. Stron y Müller (1999 citado en Ganga et al. 2016, 32) sostienen por gobernanza universitaria “los procesos de interacción entre actores estratégicos”. Finalmente, Kehm (2011) considera que la gobernanza universitaria “no es solo un objeto de investigación en varias disciplinas, sino que también se utiliza como categoría analítica para explicar los mecanismos de actividades de los distintos actores en un campo determinado”. De acuerdo con lo expuesto anteriormente, la gobernanza universitaria se presenta como un elemento que da funcionamiento a la universidad, es decir que cumple una tarea de articulación y

concreción de los procesos macro y micro en este tipo de instituciones. Con lo macro se puede hacer referencia a la necesidad que tiene la universidad de interlocutar e interactuar con otros actores externos, pueden ser estos gobierno nacional, local o regional, en la búsqueda de mejoras en el direccionamiento de esta. Y micro, a los procesos internos de toma de decisión con los diferentes estamentos como el estudiantil, de profesores y de trabajadores.

1.5. Implementación como proceso de las políticas públicas

En el campo de estudio de las políticas públicas existe un conjunto amplio de teorías que buscan explicar los diferentes momentos de la política. Un momento muy complejo para el análisis de políticas es precisamente la implementación. “Esta etapa es fundamental porque es ahí que la política, hasta este entonces casi exclusivamente hecha de discurso y de palabras, se transforma en hechos concretos, en realidad palpable” (Roth 2014, 107).

La implementación es un proceso de interacción entre las metas establecidas y la búsqueda de acciones engranadas para alcanzarlas, “es la capacidad de forjar eslabones subsecuentes de la cadena causal con el fin de obtener los resultados que se desean” (Pressman y Wildavsky 1998, 55-56).

Ahora bien, la implementación hace parte del ciclo de las políticas públicas y su estudio no depende de analizarla independientemente de las otras etapas. Para Roth (2014, 14), el proceso de las políticas públicas no es lineal y puede que tenga su inicio en cualquiera de las etapas, pero también puede que se invierta o no tener alguna de estas en cuenta. Por ello, la implementación no puede desprenderse de su etapa anterior o siguiente, ya que de ella va a depender las fallas o los ajustes que la política pública tenga.

La complejidad que subyace sobre el análisis de la implementación y en especial para los investigadores, es saber sus límites (donde empieza y dónde termina la implementación). Para aclarar un poco este punto la postura de Ingram y su propuesta de *marco flexible para la implementación* se ajusta muy bien al marco analítico de esta investigación, quien considera que “la formulación, la implementación y los resultados de las políticas deben considerarse como una red sin cinturas, no como un conjunto de etapas distintas” (Ingram 1999, 601). Dicho en otras

palabras, es analizar la implementación como un sistema dinámico, donde confluyen elementos de la formulación y evaluación que se afectan mutuamente, y que deben ser considerados para dar una explicación coherente sobre el problema que se pretende analizar.

Según Howlett et al. (2009) la implementación es poner en marcha lo que se construyó en el diseño, es traducir las decisiones de política pública en esfuerzo y conocimiento de los actores involucrados. Estos actores pueden ser gubernamentales y no gubernamentales, dependiendo del subsistema de política en el que se ejecute el proceso de política pública. Ellos mismos serán los encargados de poner en ejecución la implementación, dependiendo del diseño, se tendrá claridad del nivel del gobierno que la ponga en práctica, que pueden ser a nivel nacional, regional o local. Fisher (et al. 2007) proporciona los elementos más importantes que debe incluir una adecuada implementación, los cuales son:

- a) Detalles del programa (o arquitectura de la política): las características esenciales del programa que básicamente se encuentran en la formulación de la política: quien lo crea, por qué, en manos de quién estará su ejecución, etc.
- b) Asignación de recursos: es necesario saber los montos operativos con los que cuenta el programa y que estos correspondan con los objetivos a alcanzar.
- c) Responsables de la ejecución: nivel de gobierno o entes no gubernamentales encargados de cada tarea a realizar.

Finalmente, la implementación es una de las etapas más complejas del proceso de las políticas públicas, porque es llevar a la realidad lo que fue planteado por medio de ideas y sustentado en un papel. En la implementación se sustenta la tesis según la cual: en políticas públicas no se debe hablar de un ciclo lineal, sino más bien un bucle que requiere siempre volver a una etapa anterior (o adelante) para su retroalimentación, ya que esta se adapta a las dinámicas y contextos individuales de cualquiera que sea el problema público para tratar. “Un aspecto clave en el diseño de políticas públicas es formular instrumentos y enfoques de implementación (medios) que sean adecuados a las intenciones de la política pública (objetivos)” (May 2018, 152). Por ello, se considera tanto el diseño y los resultados de la política como etapas funcionales de la

implementación, y en ese sentido, como un *proceso* que da lugar a una explicación más completa de la falla de una política pública.

1.5.1. Implementación y diseño: desde un marco vinculante

Los análisis en políticas públicas que vinculan las etapas del diseño y la implementación en una sola teoría son muy escasos. Una aproximación a ese nivel de análisis fue el propuesto por Ingram (1999), el cual denominó el marco flexible. En él explica que el diseño y la implementación no pueden ser estudiados de manera aislada, cuando se quiere saber los resultados de política, sean estos positivos o negativos. Ella considera que tanto en el diseño como la implementación se encuentra esa conjunción de factores que llevaron a tales resultados, más no en una sola etapa. También, resalta que es fundamental evaluar estos dos momentos del ciclo de políticas públicas desde los contextos específicos y particulares en los que se desarrollaron, con el fin de determinar cuáles son los costos a los que tanto formuladores e implementadores son capaces de llegar para lograr los fines o los resultados de política.

Un avance en el análisis integrado de estos dos momentos de la política pública es el de Tosun y Treib (2018), el cual se tomará con mayor profundización en este apartado, ya que los elementos teóricos y analíticos se alinean con el marco teórico construido para la presente investigación. Los autores proponen conectar el diseño de las políticas y la implementación mediante un concepto central, el *policy comments* o comentarios de política en su traducción al español. El denominado marco de retroalimentación de política,² es relativamente nuevo y muy poco aplicado a estudios empíricos, pues dentro de su texto los autores proponen algunas ideas de cómo aplicarlo en estudios comparativos, específicamente entre gobiernos de varios países o entre dependencias del Estado, como ministerios u otras grandes carteras del gobierno central. Sin embargo, este marco analítico se toma como insumo teórico ya que vincula las etapas del diseño y la implementación para tener mejor comprensión sobre los resultados de política, objetivo en el que se centra esta investigación.

² Cabe resaltar que el concepto de retroalimentación de política es usado en otros marcos analíticos como el de las corrientes múltiples, las coaliciones promotoras, etc. Lo nuevo de este aporte es que sirve para vincular las etapas de la implementación y el diseño en un marco interpretativo.

Los autores parten precisamente de los resultados de política, pero prestando mucha atención a “cómo las decisiones sobre el diseño de políticas o el estilo de implementación pueden ser importantes para producir determinados resultados” (Tosun y Treib 2018, 317). En consecuencia, estos resultados de política se traducen en *policy comments*, lo que genera un proceso de retroalimentación de políticas permitiendo las calibraciones o rediseños que necesite la política pública, dependiendo si estos comentarios de política son positivos o negativos. Para este marco teórico es importante el análisis unificado del diseño y la implementación porque el diseño requiere de dos conjuntos de decisiones:

- 1) Sobre el mismo diseño: “Las decisiones sobre la sustancia de una política en términos de lo que pretende lograr y qué instrumentos son propicios para el objetivo de política” (Tosun y Treib 2018, 318).
- 2) Implementación: “al procedimiento de una política, en términos de qué nivel de gobierno y agencia es responsable para implementar la política en cuestión (Tosun y Treib 2018, 318).

En estos dos conjuntos de decisiones son configuradas en la etapa del diseño, y para avanzar en la descripción de este marco, es importante señalar los conceptos claves que lo constituyen. En primer lugar, el concepto de herramientas de políticas: que son en términos generales, el conjunto de recursos de acción que tiene un gobierno para llevar a cabo una política pública. Este concepto será tratado con mayor profundidad en el capítulo dos.

En segundo lugar, el diseño de política. En esta perspectiva el diseño se aleja de la concepción centrada sobre la elección de herramientas por parte de los actores políticos, para formular la política, más bien, se pregunta cómo se puede aplicar las políticas de tal manera que estas produzcan resultados deseados. “De esto se deduce que la investigación sobre el diseño de políticas está estrechamente vinculada a preguntar sobre el éxito y la implementación” (Tosun y Treib 2018, 319).

El tercer concepto es el de implementación de políticas. Además de lo que ya se ha planteado sobre implementación en los apartados anteriores de este capítulo, los autores consideran que la implementación consta de cuatro dimensiones que son importantes para definir los estilos de

implementación, y con ello anticipar los posibles resultados de política y la capacidad de retroalimentación que estos resultados tengan.

Tabla 1. Dimensiones de la implementación de políticas

La estructura de implementación	Se refiere al número y tipos de organizaciones involucradas en el proceso de implementación. A menudo ocurre que dos o más ministerios u organismos son responsables para implementar una política.
La toma de decisiones de la agencia	Se refiere al proceso de hacer las estipulaciones legales más concreta y por lo tanto implementable. Esto requiere que los miembros de uno o varias organizaciones estén de acuerdo para decidir sobre estas concreciones y elaborar un procedimiento para la entrega de los servicios.
El comportamiento del grupo objetivo	Se refiere al papel que juegan los destinatarios de la política en la implementación, proceso, sus acciones y sus necesidades.
Los resultados de política	Son el resultado del proceso de implementación, que puede corresponder a las intenciones de la política en cuestión o desviarse de ellas.

Fuente: Tosun y Treib 2018, 320-321

Otro concepto fundamental en esta teoría es el de comentarios de políticas (*o policy comments*). Que son entendidas como aquellas reacciones que tienen los destinatarios de la política u otras partes de la sociedad que son sujetas de las decisiones de políticas adoptadas. Los *policy comments* son utilizados como insumos para un posible rediseño o calibración de la política, dependiendo si estos son positivos o negativos. También, permiten que los gobiernos puedan desarrollar mejores capacidades que antes no tenían. En fin, “los comentarios de política pueden, en principio, estimular o reforzar el aprendizaje de la política” (Tosun y Treib 2018, 324).

Teniendo estos conceptos claros, el marco analítico de la retroalimentación de políticas, como ya se ha señalado, establece que en el diseño de toda política pública se dan dos tipos de decisiones: la de selección de instrumentos y la de selección de estructuras de implementación. Ahora bien, para entender la selección de instrumentos y su posible éxito los autores establecen un modelo para interpretar los resultados de política, por eso recurren a la capacidad de gobernanza y la capacidad analítica que tienen los gobiernos.

Cuando la capacidad de gobernanza y analítica son altas, se espera un diseño capaz, mientras que, en oposición a esto, donde ambas son bajas; el resultado más probable es un diseño deficiente. Cuando la capacidad de gobernanza es alta pero la capacidad analítica es baja, se espera un diseño político capaz, donde la política es probable que sea políticamente factible, pero la calidad de la política es baja. El escenario final, es decir, baja capacidad de gobernanza, alta capacidad analítica, es probable que conduzca a un diseño político deficiente, donde es probable que la calidad de la política sea buena, pero puede que no sea políticamente factible (Tosun y Treib 2018, 325) (ver tabla 2).

Tabla 2. Resultados del diseño según capacidades del Gobierno

	Capacidad analítica alta	Capacidad analítica baja
Capacidad de gobernanza alta	Diseño capaz	Diseño capaz
Capacidad de gobernanza baja	Diseño deficiente	Diseño deficiente

Fuente: Tosun y Treib 2018, 324-325

Por otra parte, para lograr resultados exitosos en términos de política pública esto va a depender si el proceso facilita el aprendizaje, y este aprendizaje está sujeto a los comentarios de política sustraídos de la información de los grupos objetivos, lo que “permitirá a los formuladores de políticas saber si el objetivo de la política que se busca alcanzar y las herramientas utilizadas son aceptadas y consideradas legítimas” (Tosun y Treib 2018, 328).

La obtención de los comentarios de política va a depender de la estructura de implementación seleccionada, que, de acuerdo con los autores, existen dos: la estructura de implementación centralizada y la descentralizada. La primera, “es caracterizada por un pequeño número de agencias implementadoras que tienen poco o nada de poder de discrecionalidad” (Tosun y Treib 2018, 325). Es una estructura generalmente jerarquizada, que busca asegurar que no haya desviación del diseño original de la política. Permite recopilar la información fácilmente para traducirla en comentarios de política, sobre si el objetivo que se busca alcanzar y las herramientas utilizadas son aceptadas y legítimas.

La estructura de implementación descentralizada “comprende varias agencias y les permite desviarse a un cierto grado de las estipulaciones de la política para tener en cuenta el contexto local, suponiendo que los resultados de la política se beneficiaran de estos ajustes a la política en cuestión “(Tosun y Treib 2018, 325). Esta estructura da como resultado una potencial variación del diseño inicial de la política, adecuándose a un contexto local. Puede generar información sobre qué variaciones del diseño de políticas ayudan a mejorar la aceptación y la legitimidad de las herramientas implementadas.

Las dos estructuras dan resultados en materia informativa sobre los resultados de política, pero “para que esta información tenga un impacto en la futura formulación (calibración o rediseño) de la política debe transformarse en *policy comments*” (Tosun y Treib 2018, 328). Para lograrlo, los formuladores de política deben tomar la información, analizarla y decidir si es necesario un cambio en los instrumentos elegidos anteriormente. Los comentarios positivos mantendrán el *statu quo* de la política, y los negativos determinarán un nuevo proceso para mejorar, ya sea el diseño o aspectos de la implementación de la política adoptada previamente. Nuevamente en este proceso la capacidad de gobernanza y de análisis de los gobiernos serán fundamentales para adecuar las mejoras.

Los autores mencionan que la estructura de implementación descentralizada brinda la mayor información útil, pero es menos probable que sirva como *policy comments* para el proceso de retroalimentación de la política. Ya que, producto de la articulación de las pocas agencias implementadoras que tiene la estructura de implementación centralizada, se permite tener un mayor potencial para generar estos comentarios de política, siendo más fácil que llegue a los responsables políticos.

Este marco interpretativo del análisis de las políticas públicas centrado en la vinculación de la etapa del diseño y la implementación no propone un debate sobre si el diseño estructura la implementación, o que esta última establece líneas de acción para un posible rediseño (May 2018, 149). Más bien, busca aclarar cuáles son las facilidades o los obstáculos que presenta el diseño con respecto a la implementación para lograr los resultados deseados.

1.5.2. Falla de implementación de políticas públicas: ¿un problema de gobernanza?

La implementación puede ser analizada no solo como parte del proceso de las políticas públicas sino como un problema de gobernanza, porque se cuestiona sobre la capacidad de coordinar una multiplicidad de unidades, mediante “interacciones deliberadas entre los actores gubernamentales y extra-gubernamentales” (Aguilar 2006, 99). Cuando existe una falla en la gobernanza la mejor manera de observarla es en la implementación, porque se mide la capacidad de articulación de las entidades ejecutoras. Es tener en cuenta los fines y los medios (recursos) que cada actor pone en juego para lograr objetivos y resultados deseados que la sociedad demanda.

Los análisis de falla de implementación tienen sus inicios en los años setenta, y se referían a “los problemas que surgen de una especificación inadecuada de las acciones deseadas y no incluir características que superen los conflictos básicos entre los actores encargados de llevar a cabo las políticas” (May 2015, 280).

Cuando no existe una coherencia entre el diseño de la política y los resultados de política, podemos entrar a indagar los problemas de implementación que produjeron ese desfase. La hipótesis que explica la falla de política en estos estudios es que un número mayor de eslabones en el proceso de política hace muy compleja su ejecución, es decir, el rol de los actores dentro del proceso hacía decisiva la efectividad de la política (Pressman y Wildavsky 1998).

La cantidad de actores intervinientes en la implementación se convierte en factor explicativo en la falla de política, porque como ya se ha mencionado, ese número de actores y la capacidad de integrarlos en el proceso hace compleja su ejecución, producto de la diversidad de intereses, objetivos y perspectivas involucradas (Pressman y Wildavsky 1998, 23). Por tanto, en la implementación se encuentra esa compleja red de organizaciones públicas y privadas que se encargan de transformar las decisiones en hechos reales (Aguilar 1993, 102), y el reconocimiento al contexto actual de gobernanza, en el que se reconoce, que para que una política sea exitosa, se requiere el concurso y la acción articulada de varios actores.

Al mismo tiempo, en una política pública es necesario la unificación de diferentes factores para un desarrollo adecuado de la misma, por ejemplo: recursos, actores, información, procesos

políticos y criterios de legislación. Cuando no hay alguno de estos elementos presentes en un proceso de implementación se produce una brecha o lo que se denomina una falla de implementación (Roth 2014, 107).

Tanto el éxito como el fracaso de una política pública son determinadas, entre otras cosas, por la capacidad de autonomía que tienen las instituciones focalizadas en el cumplimiento de objetivos generales del sistema de política determinado, en este caso sería el sistema de educación. “La esencia de una política de buen funcionamiento no es solo proporcionar una financiación adecuada y formular prioridades viables, sino también maniobrar eficazmente el espacio entre la autoridad del gobierno central y las organizaciones autónomas individuales en el sistema” (Van der Steen et al. 2015, 321).

Dentro de este marco, la cooperación y coordinación serían categorías explicativas de la falla de implementación, es decir, la existencia de varios actores autónomos en el proceso sería un factor que aumenta la probabilidad de falla, pero justo allí es donde una cooperación entre actores y una coordinación adecuada pueden dar una respuesta positiva. Definiendo la primera, como la capacidad que tienen los actores inmersos en el proceso de política de integrarse, para lograr los objetivos de política en el nivel de implementación. Y la segunda, como la facultad de los responsables de las políticas para mantener o dirigir adecuadamente la relación mutua con las entidades autónomas que constituyen el proceso de política (Van der Steen et al. 2015). Estas entidades autónomas operan dentro de un conjunto amplio de límites, pero no están sometidos a la jerarquización gubernamental, son aquellas con capacidad de veto y una gran discrecionalidad en la toma de decisiones al momento de la implementación de la política. Estas entidades autónomas con capacidad de veto, pueden ser actores individuales o colectivos cuyo consenso es necesario para cambiar el *statu quo* o producir cambios dentro de un proceso de política pública, en este caso, la implementación (Tsbelis 2006, 145).

La gobernanza, como fenómeno que refiere la descentralización de la dirección social por parte del gobierno, explica que el destino de las políticas no sólo hace parte del este, esto quiere decir que los procesos de modernización han transformado las relaciones de jerárquicas de poder que ejercía el Estado sobre la sociedad, legitimada por la idea Estado benefactor de mediados del

siglo XIX. Por ende, la ejecución de las políticas está condicionada por actores que no están en el gobierno central, es decir, en la implementación se dan acciones y decisiones de poder que están dispersas entre varios actores, sean estos públicos o privados (Aguilar 2006, 103).

Finalmente, “la literatura existente sobre fallas de políticas se ha centrado en la conceptualización del tema y la diferenciación entre tipos de fallas, con menos atención hasta hace poco para examinar sistemáticamente los factores que conducen a fallas recurrentes o persistentes” (Howlett et al. 2015, 210). Los avances sobre la temática en la actualidad pretenden hacer una nueva conceptualización, refiriéndose a que los causantes de la falla no se deben limitar a una implementación deficiente o problemas técnicos del diseño, sino, tener en cuenta “los acuerdos de gobernanza generales e interacciones entre las instituciones políticas, los actores y el público, que pueden imponer barreras importantes a la realización del análisis adecuado requerido para evitar ciertos fracasos de las políticas” (Howlett et al. 2015, 210).

1.5.3. La falla de gobernanza como marco analítico

Este marco pretende explicar que el fallo de la estrategia de política pública de fomento a la permanencia se debe a un problema de gobernanza, que no permitió una coordinación adecuada al momento de la implementación, entre el gobierno central y las IES.

La falla de gobernanza se entiende como esa incapacidad que presentan los gobiernos para realizar con satisfacción políticas específicas (o programas, proyectos) dentro de dominios especializados de política (Peters 2015, 26). Son fallas que se pueden encontrar dentro de las organizaciones de la burocracia de determinado sector de política, en instituciones o de manera interinstitucional, que se fundamentan en la insuficiencia para cooperar y coordinar.

Las fallas de gobernanza son más latentes hoy en día producto de la fragmentación de la acción gubernamental que los gobiernos han empezado a implementar desde hace más treinta años, ligados a la nueva gestión pública (NGP en adelante) (Cejudo y Michel 2017, 3). Es una gobernanza descentralizada “donde los gobiernos de todo el mundo han favorecido la devolución, la desagregación y la especialización en el tratamiento de los problemas públicos” (Cejudo y Michel 2017, 7). Si bien, las reformas que apuntaron a la NGP buscaban

que los gobiernos fueran más especializados, eficientes y responsables, dejaron de lado los problemas de coordinación horizontal que se presentan entre las organizaciones o instituciones públicas y privadas encargadas de implementar las soluciones de política pública. En fin, “la responsabilidad de abordar problemas complejos está dispersa entre las diferentes políticas, agencias, ministerios y niveles de gobierno” (Cejudo y Michel 2017, 3).

El éxito o el fracaso de un sistema de políticas no es simplemente el resultado sistémico general y/o promedio, sino que se define por la capacidad de los responsables de las políticas para mantener y dirigir adecuadamente la relación mutua con las entidades autónomas que constituyen el sistema. El éxito o el fracaso dependen de la capacidad de operar eficazmente entre los niveles de política y de entrega (Van der Steen et al. 2015, 323).

En este marco son fundamentales algunos conceptos que deben ser desarrollados de manera operativa para afrontar la realidad del caso de estudio.

Autonomía institucional

La autonomía en este marco analítico fundamenta la esencia de las instituciones que hacen parte de este estudio, el cual son las IES. Por ello, el fracaso o éxito de una política va a estar ligado al papel que juegan estas organizaciones autónomas, en saber si cumplen o no, lo que un programa de política pública del gobierno ha prometido.

Dichas organizaciones no son la pieza de extensión de un sistema de políticas, ni son el brazo largo del ministro responsable del servicio; son entidades autónomas que operan dentro de un amplio conjunto de límites que proporcionan un mandato para un conjunto altamente diverso de prácticas. La ausencia de control directo y la dependencia mutua entre sí es lo que caracteriza a estos sistemas; el éxito y el fracaso provienen de un funcionamiento efectivo o ineficiente dentro de esas características dilemáticas (Van der Steen et al. 2015, 324).

Gobernanza

Si bien, se ha descrito de manera muy profunda en otros apartados de este capítulo el concepto de gobernanza, es necesario tener una idea más concreta sobre ello con el fin de que sea útil y

funcional al momento de observar una realidad dada. Por ello, y de manera operativa, se entenderá este concepto como: “la capacidad de mantener las partes autónomas constitutivas del sistema de políticas dentro de los límites de los objetivos de las políticas, sin la capacidad de instruir las y controlarlas directamente para que lo hagan” (Van der Steen et al. 2015, 324).

En ese sentido, no se pretende hacer o utilizar un concepto normativo que designe mayor o menor grado de gobernanza, sino, establecer unos parámetros en los que se entienda que se está frente a una realidad donde el concepto de gobernanza ayuda a interpretarla, con el fin de entender las relaciones que se tejen en la implementación de una política pública.

Coordinación

En los procesos de implementación de políticas públicas si no existe una adecuada coordinación los primeros en sentir esos efectos serán los ciudadanos. Es decir, “los clientes de programas se enfrentan a dificultades para obtener la gama completa de servicios que necesitan del gobierno” (Peters 1998, 17).

La coordinación implica la presencia de una serie de elementos como, por ejemplo: el desarrollo de una estrategia, intercambiar información y planificar en conjunto el trabajo (Perri 2004). “La coordinación implica reglas y responsabilidades claramente definidas para todos los actores involucrados y el intercambio de información y conocimiento entre ellos” (Cejudo y Michel 2017, 6).

- Reglas y responsabilidades: son atributos significativos para la coordinación interorganizacional. Cuando se tienen estos dos elementos claros los actores inmersos en este proceso organizacional tienen conciencia clara de sus funciones y actividades. Básicamente tener reglas y procedimientos claros determina lo que debe coordinarse.
- Intercambio de información: cuando la información es limitada los procesos de coordinación para la solución de problemas es igual. “Cuanta más información tengan las agencias con respecto a las acciones políticas y recursos de los demás, más rápido y efectivo podrán identificar problemas y tomar las decisiones necesarias para responder a ellos” (Reschenthaler y Thompson 1996 citado en Cejudo y Michel 2017, 7).

Teniendo claro los anteriores elementos, por coordinación se entenderá todo ese “proceso en el cual los miembros de diferentes organizaciones definen tareas, asignan responsabilidades y comparten información para ser más eficientes al implementar las políticas y programas que seleccionan para resolver problemas públicos” (Cejudo y Michel 2017, 8).

De acuerdo con el grado de intercambio de información, las reglas y las responsabilidades, se han caracterizado tres niveles de coordinación, que según Cejudo y Michel (2017) que son los siguientes:

- **Nivel 1:** donde existe un mínimo de coordinación. Cambio regular de información (formal o informalmente), ya sea entre los miembros de las organizaciones o entre las organizaciones.
- **Nivel 2:** implica un proceso formal de intercambio de información, donde los actores de las organizaciones puedan tomar decisiones responsables con respecto a los recursos con los que cuenta (financieros, humanos y programáticos).
- **Nivel 3:** el nivel más alto de coordinación. “Ocurre cuando las organizaciones están involucradas en un proceso donde los actores específicos están formalmente obligados a intercambiar información [...] a diferencia del anterior nivel, este nivel involucra a los miembros de las organizaciones involucradas en el uso de los recursos al servicio de un objetivo en común” (Cejudo y Michel 2017, 8).

Finalmente, el marco de la falla de gobernanza fija algunos conceptos básicos para entender una posible realidad dada, que sustentan la hipótesis de esta investigación. Estos conceptos en el marco de gobernanza no son establecidos de manera normativa, más bien, lo que se busca es tenerlos como un referente descriptivo de la realidad que se va a abordar en el trabajo de campo.

2. Diseño de investigación

La estrategia de investigación es la base fundamental que conecta los postulados teóricos planteados en el marco explicativo con los elementos empíricos que el investigador va a recolectar en la realidad. En el presente apartado se ha diseñado una estrategia que gira en torno a la pregunta de investigación: ¿Por qué falla la estrategia de fomento a la permanencia estudiantil

en el sistema de educación superior colombiano desde su implementación en el año 2006?, y pretende ser coherente para sustentar que: la falla de la estrategia de fomento de la permanencia estudiantil, obedece a un problema de coordinación y cooperación entre las instituciones autónomas y gubernamentales, encargadas de implementar el instrumento de la política.

En esta investigación se ha usado como método de investigación el estudio de caso, es decir, una investigación de tipo cualitativo que se sustenta en un enfoque deductivo. Es un método que permite alcanzar un análisis detallado de un caso específico, requiriendo conocerlo en todas sus características, alcanzando un nivel de profundidad que le permite al investigador estudiar al fenómeno en su contexto natural (Sampieri et al. 2006). Con este posicionamiento, se alcanzó una mejor comprensión del caso que nace de un interés teórico, utilizando una teoría general que le permitió tener un mayor potencial explicativo a esta investigación, y de esa forma, aportar a la discusión teórica sobre falla de gobernanza. Lo que se busca es “destacar el caso en sí mismo, su capacidad, la lógica que relaciona sus elementos y los significados que para sus actores adquieren las interacciones sociales en el particular contexto en que tienen lugar” (Gundermann 2001, 283). Definir el estudio de caso parece algo complejo, sin embargo, Yin (2018, 32) recurre a una definición operativa para mayor entendimiento. En primer lugar, define el método de estudio de caso en relación con las necesidades que tiene el investigador, planteando que es un método que se debe utilizar en la medida que el investigador requiera cubrir condiciones contextuales de un fenómeno pertinente de la actualidad, en la que la información pueda ser contrastada con sujetos de la vida real por medio de entrevistas, búsqueda en archivos u observaciones (incluso observación participante). Y, en segundo lugar, como ya se ha mencionado, la metodología de estudio de caso “se basa en múltiples fuentes de evidencia y los datos deben converger en una triangulación, ya que técnicamente hace frente a muchas variables de interés” (Yin 2018, 33). Yin (2018, 34), plantea que la metodología de estudio de casos debe emplearse en los siguientes supuestos: a) cuando la investigación responda a preguntas de “cómo” y “por qué”; b) cuando no se puede manejar el comportamiento de los sujetos a investigar; c) cuando se entiende que el contexto es relevante sobre el fenómeno a estudiar y d) cuando no hay claridad de los límites entre el fenómeno estudiado y el contexto en el que tiene lugar. Estas premisas se inscriben dentro de este diseño de investigación, en primer lugar, porque se parte de una pregunta que requiere una explicación (por qué), y, en segundo lugar, se entiende que los elementos que brinda

la explicación nacen de un contexto concreto, donde se plantea que se produjeron los problemas de cooperación y coordinación entre los entes gubernamentales y las instituciones autónomas encargadas de ejecutar la política.

También, es necesario resaltar que el estudio de caso se ha utilizado como metodología porque el fenómeno que se va a estudiar se circunscribe dentro de una dinámica contemporánea. Con lo anterior se hace referencia a que la deserción y la estrategia que ataca a dicho fenómeno nace en un contexto contemporáneo de democratización del acceso a la universidad, gestionado en los gobiernos centrales de América Latina y el Caribe a partir de los años ochenta y noventa, y que, gracias a la ampliación de tal cobertura el fenómeno de la deserción se manifestó y agudizó a tal escala que los gobiernos comenzaron a implementar políticas públicas que redujeran los indicadores.

El método de estudio de caso permite recopilar información por medio de diferentes técnicas, por ello, posibilita al investigador “retener las características holísticas y significativas de la vida real, como ciclos de vida individuales, organizacionales y procesos gerenciales” (Yin 2018, 36).

La validez del estudio de caso es constatada por cuatro condiciones que buscan maximizar la calidad de la investigación, las cuales son tenidas en cuenta en este apartado. En primer lugar, es necesario una validez de constructo, donde se tenga claro que los conceptos a encontrar en una realidad empírica sean constatados por las diferentes fuentes involucradas en el análisis. Para ello, Yin (2018, 41) recomienda utilizar múltiples fuentes de evidencia, ir encadenando las evidencias y lo que los informes preliminares sean revisados por informantes claves de la investigación.

En segundo lugar, partiendo del hecho de que es una investigación de tipo causal, es necesario constatar la validez interna por medio del cual se establezca y afirme la relación causal de la hipótesis, por lo cual se ha utilizado lo que se denomina pareamiento o coincidencia de patrones para superar la prueba de esta validez.

Y, en tercer lugar, la validez externa que consiste en saber si los hallazgos encontrados sirven para hacer alguna generalización más allá del estudio de caso presente. Es claro que los estudios de caso no buscan una generalización estadística, más bien, su capacidad generalizadora se sustenta en lo analítico (Yin 2018, 41). La generalización analítica de esta investigación busca tomar los resultados y datos particulares para que puedan ampliar la teoría sobre falla de gobernanza que aquí se ha utilizado para fundamentar el marco teórico, y que esta se pueda seguir sustentando y generalizado en diferentes estudios de caso.

Todas estas tácticas son tenidas en cuenta en la presente investigación con el fin de fijar la calidad y validez de la investigación, y en ese sentido brindar confiabilidad de esta, “demostrando que las operaciones del estudio, como los procedimientos de recolección de datos, pueden repetirse, con los mismos resultados” (Yin 2018, 43).

Ahora bien, cuando se hace un estudio de caso de una política pública, es necesario definir el caso y su unidad o unidades de análisis. Es decir, definir los puntos en los que se fundamentara el foco de atención para sustraer la información pertinente. Por ello, se recurre a subunidades de análisis a nivel micro donde se implementan los programas de la política de fomento a la permanencia. De esa manera, se es consecuente con la hipótesis de investigación que atañe a temas en correspondencia con la cooperación entre el gobierno central y las universidades, siendo estas últimas el epicentro de la implementación, las cuales son consideradas como subunidades de análisis y como elementos articuladores del caso de estudio o unidad de análisis central, la política de fomento a la permanencia estudiantil universitaria. Las subunidades de análisis seleccionadas, además de brindar la información requerida para la investigación, sirvieron de ilustración para el argumento de esta investigación, que requiere conocer a profundidad los procesos organizacionales que impidieron el éxito de la estrategia de política.

De acuerdo con lo anterior, la metodología específica se utilizará para el diseño de la presente investigación será: el estudio de caso integrado, que es una de las facetas que presenta el estudio de caso. Defino como aquel estudio de caso que contiene una subunidad (o subunidades) de análisis que requieren de cierta atención y profundización para la complejidad del caso a estudiar (Yin 2018, 51).

2.1. Selección de caso

Se selecciona Colombia para el estudio de caso ya que, desde una mirada empírica, el caso cuenta con características como la descentralización de la educación superior y con una política pública que ataca el problema de la deserción. Dentro de la región de América Latina y el Caribe,³ Colombia, junto con Argentina y Chile, cuentan con una estrategia que ataca el problema de la deserción universitaria, sin embargo, sólo Colombia y Argentina tienen un proceso más largo de implementación (10 años o más). Y, teóricamente, el caso colombiano se considera un fenómeno que reúne los valores que responden a la teoría sobre falla de gobernanza, el cual se pretende sustentar por medio de esta investigación.

Teniendo en cuenta que, es una política pública implementada en coordinación y colaboración con las IES, se conoce de varias experiencias en IES en las que se han reducido las cifras de forma anual, pero estas no reflejan sus resultados positivos en el acumulado nacional, ya que la cifra nacional sigue en los estándares anteriormente dichos. Sin embargo, lo positivo de algunas instituciones puede ser de mucha importancia para la investigación, permitiendo encontrar ese factor diferencial que explique la falla de la política pública.

Por consiguiente, para esta investigación se ha tomado como subunidades de análisis dos instituciones de educación superior que han implementado la política. Una a la que el Gobierno ha reconocido como “caso positivo” (logrando disminuir cierto porcentaje de los indicadores de deserción de manera anual) y otra, como caso negativo, en la que su implementación no ha surtido ningún efecto sobre los resultados (ver tabla 1). Al seleccionar estas dos instituciones se busca comparar e indagar sobre las acciones ejecutadas y la capacidad de articulación que han tenido con el gobierno central.

³ Se toma como población a América Latina y el Caribe, basándose en el proceso de expansión de la educación superior experimentada desde principios de los años 2000, que ha dado lugar a un nuevo y complejo panorama en la educación superior. A diferencia de otras regiones del mundo, el crecimiento que ha experimentado en la región ha sido grande y rápida para los estándares internacionales de organizaciones como el Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC). Encontramos una correlación entre mayor cobertura y crecimiento en la tasa de deserción, produciendo un despliegue de políticas públicas para atacar esa problemática en los países donde se ha convertido en un problema público, debido a sus dimensiones (Ferreya et al. 2017).

El caso negativo se encuentra en el Departamento de la Guajira, la Universidad de la Guajira, quien tiene uno de los más altos niveles de deserción luego de implementar las medidas en contra de ello, como un porcentaje mayor al 50%, según informes del Ministerio de Educación. Mientras que el caso positivo o exitoso se encuentra ubicado en el Departamento de Bolívar, la Universidad de Cartagena es un caso de éxito que ha logrado implementar de manera adecuada estas estrategias del Gobierno, así lo reflejan sus indicadores de deserción.

Tabla 3. Estudio de caso incrustado

Caso de estudio	Subunidades de análisis
Unidad de análisis: la política colombiana para reducir la deserción estudiantil en las universidades.	Universidad 1. Caso negativo: Universidad de la Guajira
	Universidad 2. Caso positivo: Universidad de Cartagena

Fuente: MEN 2015a y MEN 2015b

Teniendo estas subunidades de análisis se comparará con los mismos criterios de selección, es decir, más similares. Es por eso por lo que las dos subunidades seleccionadas parten de características de más similares de selección que son los siguientes:

Tabla 4. Características de similitud de los casos incrustados

Características	Universidad de la Guajira	Universidad de Cartagena
IES de carácter	Público	Público
No. De Estudiantes	Alrededor de 20.000	Alrededor de 24.000
No. De Sedes	5	5
Oferta académica	21 programas de pregrado	24 programa de pregrado

Fuente: MEN 2012 y MEN 2015a.

La política se encuentra vigente para la mayoría de las universidades públicas, y sin embargo unas tienen mejoras y otras no, entonces partiendo de los elementos empíricos similares de las subunidades de análisis, al comparar una y con otra se dará cuenta del factor diferencial que explica la falla en aquellas que no cumplen el objetivo de la política.

2.2. Técnicas para la recolección y análisis de la información

En cuanto a las técnicas de recolección de información, se privilegiarán aquellas que extraigan información cualitativa, pero sin descartar el procesamiento de los datos cuantitativos, ya que esta información “puede permitir aproximaciones útiles a preguntas sobre distribución y prevalencia, que, aunque no son por definición los aspectos centrales, sí son atributos complementarios que puede interesar conocer” (Gundermann 2001, 263). Los datos cuantitativos sirven para hacer un primer diagnóstico sobre la falla de política, al definir esta como un fracaso, por no disminuir los indicadores de deserción estudiantil universitaria en Colombia. También, para indagar sobre los porcentajes de disminución anual que ha tenido el caso positivo y los valores sobre los que se ha mantenido el caso negativo.

El estudio de caso permite utilizar una gran variedad de fuentes y datos que aseguran una mejor exploración sobre el fenómeno, es decir, que se podrá tener una mayor riqueza y credibilidad sobre los datos recolectados⁴. Teniendo en cuenta la flexibilidad, las técnicas que se utilizarán para la recolección de información de fuentes primarias serán revisión documental y entrevistas a actores claves de los entes gubernamentales y las instituciones de educación superior seleccionadas, que se encargan de la implementación de la política o han hecho parte como beneficiarios de esta.

Dadas las circunstancias actuales en medio de la pandemia por el virus Covid-19, se esperaba realizar las entrevistas de manera personal, visitando las sedes de las IES seleccionadas para la investigación, donde se utilizaría la herramienta de la observación directa, algo que fue imposible en este contexto. Sin embargo, estas se realizaron por medios virtuales y de manera escrita. “Además, los estudios de casos no siempre tienen que incluir observaciones directas y detalladas como fuente de evidencia” (Yin 2003, 16).

Por otro lado, para fuentes secundarias, se utilizó la técnica de análisis de contenido, como la lectura de documentos de distinta índole (informes, artículos, boletines, actas, reglamentos, normatividad, etc.) que contengan cierta información privilegiada sobre el caso. Asimismo,

⁴ “La fortaleza única del estudio de caso es su capacidad para tratar con una gran variedad de pruebas (documentos, artefactos, entrevistas y observaciones) más allá de lo que podría estar disponible en un estudio histórico convencional” (Yin 2018, 9).

recurrir a otras fuentes gubernamentales que brinden evidencias útiles, como por ejemplo el SPADIES (Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación Superior), el cual es una plataforma virtual de información de datos abiertos sobre indicadores que miden la problemática de la deserción.

Por último, para el análisis de los datos recolectados se ha utilizado la técnica de “pareamiento de patrones” para la construcción explicativa, es decir, se ha tomado los diferentes datos recolectados del mismo caso para relacionarlos con la proposición teórica que se pretende en esta investigación (Yin 2018, 34). De igual forma la triangulación de información ha servido como técnica de validación de la información recolectada. Lo que se buscaba con estas técnicas es “examinar, categorizar y tabular las diversas re combinaciones de datos en función de las preguntas y proposiciones iniciales de nuestro estudio” (Gundermann 2001, 280).

2.3. Niveles de análisis de la investigación

La presente investigación se abordaron tres niveles de análisis (Macro, Meso y Micro), ligados a la propuesta de los niveles de análisis de políticas públicas de Howlett (et al. 2009), el cual considera que para que una política tenga éxito es necesario que en su diseño sea coherente; en su implementación debe haber consistencia y las calibraciones que se efectúen deben ser congruentes.

Definir y pensar sobre las políticas y la formulación de políticas de esta manera es muy útil porque resalta cómo el diseño de políticas tiene que ver con el esfuerzo de unir objetivos e instrumentos dentro y entre categorías. Es decir, el diseño exitoso de la política requiere que las metas, objetivos y metas de la política sean coherentes; que las preferencias de implementación, las herramientas de políticas y las calibraciones de herramientas también deben ser consistentes; y que los objetivos de la política y las preferencias de implementación también deben ser congruentes y convergentes (Howlett 2009, 74).

En consecuencia, cuando se analiza una política por lo general siempre se observa el instrumento que se ejecuta, pero este obedece a una lógica más amplia que atraviesa los niveles de política macro, meso y micro. “Por lo tanto, se puede ver que las opciones de instrumentos de política

resultan de una relación anidada o incrustada dentro de un marco más amplio de modos de gobernanza establecidos y lógicas de régimen de políticas” (Howlett 2009, 75).

El primer nivel es el macro, donde se observa el contexto general de la política (*policy context*) y sus fines más abstractos, que se compone de elementos como las ideas, actores e instituciones que hacen parte de la construcción en abstracto de la política y que por lo general estos elementos constituyen de la formulación de esta. En este nivel se considerará las preferencias que tiene el Gobierno Nacional por optar por un determinado enfoque y visión de la educación universitaria; la normatividad general consagrada en la constitución y tratados internacionales de educación que se ha inscrito el Estado colombiano; y los actores más relevantes en la construcción del subsistema de política (academia, Ministerio de Educación, organizaciones estudiantiles, etc.). En un nivel meso, la investigación se aproxima a esos objetivos operacionalizados (Howlett et al. 2009), es decir, los objetivos más operacionalizables de la política, como, por ejemplo:

Seguimiento y monitoreo de la problemática, programa de apoyo financiero a las IES para tratamiento de la deserción, la campaña de divulgación y socialización de la permanencia y graduación estudiantil. Así mismo, los actores colectivos involucrados en esta política, sus relaciones y jerarquías en un nivel contextual que son encargados de determinar las directrices del programa específico que ataca la deserción estudiantil como lo es la Dirección de Fomento a la permanencia estudiantil, adscrita al Viceministerio de Educación Superior.

Por último, el nivel micro que corresponde la implementación de la política pública en los casos seleccionados, así como las metas específicas (Howlett et al. 2009). Es encontrar los requisitos específicos que se necesitan para alcanzar los objetivos de política y ver si estos han sufrido algunas calibraciones o modificaciones por parte de los actores en los contextos específicos de la implementación, es decir, el papel que han tenido las universidades, los gobiernos locales y los beneficiarios (estudiantes) en la ejecución de lo que se estipuló desde el Gobierno central para el logro de los objetivos, frente al problema de la deserción estudiantil universitaria.

2.4. Matriz del diseño metodológico

Tabla 5. Matriz Metodológica

Objetivos específicos	VARIABLES PARA OBSERVAR	TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS	FUENTES	Proceso de análisis e interpretación
Construir un marco analítico desde el análisis de políticas públicas sobre las causas de falla de política que permita explicar el problema empírico.	Teorías y conceptos propios de disciplina de las políticas públicas, que permitan hacer una aproximación de las categorías analíticas que expliquen la hipótesis establecida.	Revisión sobre el estado del arte de los textos académicos que teoricen sobre el problema empírico a estudiar.	Artículos académicos. Capítulos de libros. Libros.	Operacionalización de variables y categorías teóricas.
Describir la estrategia sobre fomento a la permanencia estudiantil en el sistema de educación superior colombiano.	Marco temático sobre la deserción estudiantil universitaria.	Lectura de literatura especializada sobre deserción estudiantil universitaria.	Artículos académicos. Capítulos de libros. Libros.	Operacionalización de variables y categorías teóricas.
	Los elementos específicos que constituyen la estrategia de fomento a la permanencia y su implementación.	Análisis de contenido de informes, artículos, reglamentos y normatividad. Entrevistas a profundidad.	Entidad encargada del manejo de la estrategia de fomento a la permanencia: Ministerio Nacional de Educación, dirección de fomento a la permanencia.	Transcripción de entrevistas, sistematización, registro y clasificación de la información que explica el funcionamiento de la estrategia.
Explicar el proceso de la falla de la estrategia de fomento a la permanencia estudiantil en el sistema de	Elementos organizacionales que constituyen la política. Procesos de articulación del Gobierno central con las IES.	Entrevistas <i>on line</i> y escritas (en contexto de emergencia sanitaria).	Ministerio de Educación Nacional, en especial a la dirección de Fomento a la permanencia.	Paramiento de patrones, que permitan articular los datos recolectados y la teórica del marco construido.

educación superior colombiano.		Comparación de más similitud	Instituciones de educación superior seleccionadas, en especial la dependencia de bienestar universitario.	Triangulación de fuentes.
--------------------------------	--	------------------------------	---	---------------------------

Fuente: Datos tomados de la investigación realizada

Capítulo 2

Descripción de la política de retención universitaria en Colombia

“Existe una gran variedad de comportamientos denominados con el rótulo de deserción; más no debe definirse con este término a todos los abandonos de estudios, ni todos los abandonos merecen la intervención estatal”

Tinto 1989, 33.

1. La deserción estudiantil universitaria

La deserción estudiantil universitaria es un fenómeno que trasciende la esfera del sistema educativo, ya que los elementos que lo producen se encuentran ligados a variables externas presentes en toda la sociedad. En este apartado se hará un acercamiento conceptual del fenómeno de la deserción, los principales enfoques de estudio, modelos interpretativos y las variables que la producen.

La deserción estudiantil se produce en todos los niveles de formación académica, sin embargo, en el sistema de educación superior el esfuerzo económico de las personas para inscribirse y culminar la universidad es aún mayor. Este esfuerzo implica al propio estudiante, y a su entorno, solventar los estudios superiores, una deserción constituye entonces un desperdicio de todo ese esfuerzo, lo que la convierte no solo en un problema del sector de la educación, sino un problema público.

El fracaso escolar es en cualquier caso una catástrofe, absolutamente desoladora en el plano moral, humano y social que muy a menudo genera exclusiones que marcarán a los jóvenes durante toda su vida de adultos. A nivel personal, la deserción y el abandono producen desarraigo y pérdida de la capacidad de negociación con otros, la soledad social. La deserción no solo involucra a los abandonantes sino también a los abandonados, es un problema que nos atañe a todos (Richards 1997, 20).

Los estudios sobre deserción tienen sus inicios a mediados del siglo XX y principalmente se enfocaron en los niveles primarios y secundarios de la escolaridad, ya para la década de los 70 y

80, junto a los procesos de democratización y universalización de los estudios superiores, las investigaciones se multiplicaron en este nivel.

En los primeros estudios se utilizaba el concepto de mortalidad estudiantil, que hacía referencia “al abandono del aula por razones estrictamente de índole académica” (Arboleda y Picón 1977 citado en Osorio et al. 1999, 25). Las variables que se consideraban en el abandono de los estudios eran de carácter académico, desligado de los factores externos de los estudiantes.

Más adelante se empezó a hablar de deserción escolar, considerada como “el abandono que los estudiantes hacen de sus actividades escolares antes de concluir su ciclo de estudios o de obtener el grado” (Ricoachury y Lara 1984, 34). En estos estudios fueron considerados aquellos factores intrínsecos y extrínsecos que afectan la presencia de los estudiantes en el aula de clases.

En un nivel más especializado otros estudios consideran con precisión hablar de la deserción estudiantil universitaria, ya que esta contempla el “abandono voluntario o forzado de la carrera (universitaria) en la que el estudiante se matriculó” (Hernández y Hernández 1999, 21). En estos estudios es fundamental la diferencia entre las nociones de deserción total y parcial. Esta última, surge en escenarios de suspensión momentánea precedida por la posterior reanudación de las actividades académicas en función de la culminación de la carrera. Sin embargo, está dotada de un potencial riesgo de deserción total. Por su parte, una deserción total se da cuando el estudiante no completa los créditos y los requerimientos académicos de un programa de pregrado en una institución universitaria.

Un texto que analiza con profundidad conceptual este fenómeno es el de Páramo y Correa (1999): *Deserción Estudiantil Universitaria*. Los autores hacen una precisión de este concepto para diferenciarlo de otros fenómenos de la vida educativa, y dar cuenta de las variables que la producen.

Para estos autores la deserción estudiantil universitaria “es entendida no solo como el abandono definitivo de las aulas de clase, sino como el abandono de la formación académica” (Páramo y Correa 1999, 66). Además, hacen la diferencia del concepto de retiro forzoso, ya que este

contempla “el no éxito del estudiante en el rendimiento académico, como es el caso de expulsión por bajo promedio académico o asuntos disciplinares”.

De igual forma en dicho texto los autores presentan una clasificación de los tipos de deserción que existen en el plano de la educación superior (ver tabla 6), lo que ha servido como insumo para el desarrollo de la política permanencia en la educación superior, que finalmente fue la intención de este trabajo.

Tabla 6. Clases de deserción estudiantil universitaria

Característica	
Deserción total	Abandono de la formación académica individual
Deserción por facultad	Cambio de facultad a otra facultad
Deserción por programa	Cambio de programa en una misma facultad
Deserción a primer semestre	Por inadecuada adaptación a la vida universitaria
Deserción acumulada	Sumatoria de deserciones en una institución

Fuente: Páramo y Correa 1999

En este trabajo también se describen las características de un desertor, que son las siguientes:

- Un bajo aprovechamiento de las oportunidades educativas.
- Problemas de disciplina.
- Hijos de padres que no les interesa la educación.
- Problemas con la justicia.
- Adolecen de motivación e interés para realizar las actividades educativas.
- Nivel socioeconómico bajo o sin opción económica.
- Ausentismo de clases.
- Problemas de salud psicosomática.
- Problemas inherentes a la edad.
- Inadecuadas relaciones interpersonales.
- Baja empatía para el trabajo entre pares.
- Resistencia a realizar actividades formativas.
- Inapetencia por el conocimiento.
- Desmotivación hacia la carrera o la universidad.

Según la UNAL “la deserción no es un problema del individuo, desde luego que el desertor es aquel en donde todo se concreta”, pero para que un individuo abandone sus estudios superiores muchas circunstancias se conjugan. Aun así, es útil “mirar directamente al desertor, que es donde converge todo el proceso de deserción” (UNAL 2002, 29). “Las universidades responden al fenómeno como institución; pero, el fenómeno va más allá de la institución y se ha constituido en un problema del sistema educativo que requiere políticas articuladas para mantener estrategias sistemáticas que enfrenten el abandono”, señalan Garzón y Cardona (2012, 11).

Este fenómeno y los principales factores que la producen, se han estudiado desde varias disciplinas, de allí han surgido los modelos analíticos que identifican las relaciones causales para explicar la deserción. La psicología fue una de las primeras ciencias en indagar cuales eran los factores determinantes del fenómeno, atribuyéndole un gran peso a los rasgos de la personalidad de los estudiantes desertores, dejando de lado las fallas institucionales que influyen en el proceso. Así mismo, identificaron otros factores asociados como: creencias y actitudes, autoeficacia, expectativas de éxito o habilidades (MEN 2015, 11). Los autores más relevantes de este enfoque psicológico de la deserción fueron: Fishbein y Ajzen (1975), Attinasi (1986), Ethington (1990) y Bean y Eaton (2001).

Paralelamente, la sociología ha estudiado el fenómeno. Uno de sus máximos exponentes fue Spady (1970 citado en MEN 2015a), el cual considera que los factores que llevan al fracaso de un estudiante de educación superior se encuentran en el entorno, como la familia o la incidencia que tenga la institución. Aquí son relevantes los procesos que ejecutan los actores externos a él para que el estudiante se mantenga en el aula, por ejemplo, ambientes académicos que brinden un acompañamiento adecuado al estudiante y el apoyo de sus compañeros. De estas investigaciones se desprenden un enfoque organizacional, según el cual los determinantes explicativos de la deserción estudiantil universitaria se encontrarían en “las características de la institución a fin de brindar servicios que promuevan la permanencia estudiantil” (MEN 2015a, 12). Se resalta el papel de la institución frente a la calidad de la enseñanza y docencia, los recursos disponibles o la capacidad que tiene esta de ubicar en el mercado laboral a sus egresados. Autores como: Kammens (1971), Braxton (2000) y Tilman (2002), son los más relevantes de este enfoque.

Desde el campo de la economía los estudios sobre deserción tienen en cuenta variables relacionadas con el “nivel de los ingresos, el nivel de educación de los padres, el análisis costo beneficio y los ingresos de los padres” (MEN 2015a, 12). Autores destacados este campo son: Himmel (2002), con su análisis costo beneficio desde la perspectiva de los estudiantes, resaltando el papel que juegan los ingresos en función de facilitar la permanencia y culminación de los estudios; Paulsen y Starkey (1996) y Porto et al (2001) también han estudiado la deserción desde la economía.

Finalmente, uno de los autores con mayor producción con relación a la deserción estudiantil universitaria es el sociólogo Vincent Tinto (1975-1989). Este autor desarrolla un modelo denominado interaccionista, considera que el estudiante necesita integrarse y adaptarse a la institución de educación superior para lograr concluir sus estudios. Tanto la integración y la adaptación determinarán el fracaso o el éxito académico del estudiante.

Para Tinto (1975 citado en MEN 2015a, 12) la interrelación “se obtiene como resultado de la integración académica y social del estudiante”. Para demostrar esta afirmación Tinto realizó una investigación donde medía las notas de los estudiantes en relación con la frecuencia de interacciones con otros estudiantes y maestros. Determinó que “cuando estas dos dimensiones se evalúan positivamente, se refuerza la persistencia⁵ del estudiante y su grado de compromiso con la institución”. También, se resalta el papel que tienen las IES y su papel para encontrar mecanismos que favorezcan espacios de trabajo colaborativo. Los trabajos de Tinto han servido como base fundamental para muchas IES en los Estados Unidos y otras partes del mundo, promoviendo mejores ambientes educativos y pedagógicos.

Algunos estudios actuales sobre la deserción estudiantil universitaria es el desarrollado por el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) en el año 2007. Ellos construyen una tipología donde sintetizan, teniendo en cuenta los diferentes enfoques, las variables que más están asociadas a la deserción estudiantil universitaria (ver tabla 5).

⁵ Entendida como: “deseo y acciones de un estudiante para permanecer dentro del sistema de educación superior hasta lograr la meta de obtener el título que aspira” (MEN 2015a, 15).

Tabla 7. Variables asociadas a la deserción estudiantil universitaria

Individuales	Socioeconómicos	Académicos	Institucionales
<ul style="list-style-type: none"> • Edad, género y estado civil. • Calamidad y/o problema doméstico. • Integración social. • Incompatibilidad horaria con actividades académicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estrato social. • Situación laboral del estudiante. • Situación laboral de los padres. • Dependencia económica. • Personas a cargo. • Nivel educativo de los padres. • Entorno familiar. • Entorno macroeconómico del país. 	<ul style="list-style-type: none"> • Orientación personal. • Tipo de colegio de secundaria. • Rendimiento académico superior. • Métodos de estudio. • Calificación en el examen de admisión. • Insatisfacción con el programa académico. • Carga académica (número de materias al semestre). • Repitencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Normatividad académica. • Becas y formas de financiamiento. • Recursos universitarios. • Relaciones con el profesorado y con demás estudiantes. • Grado de compromiso con la institución educativa. • Calidad del programa.

Fuente: CEDE 2007, 18

La literatura especializada en la deserción estudiantil universitaria ha contribuido a la construcción de índices que miden la deserción en diferentes niveles, estos índices son utilizados para monitorear el fenómeno (ver tabla 6).

Tabla 8. Cálculos de la deserción estudiantil universitaria

Índices de deserción semestral	Relación entre el número total de alumnos desertores del programa i en el período t y el número total de estudiantes matriculados en dicho programa para el mismo período.
Índices de deserción por cohorte	Diferencia entre el número de estudiantes que ingresan a la cohorte c en el período t y la cantidad de ellos que se matriculan en el período $t + 1$.
Índices de deserción promedio por nivel	Promedio simple de los índices de deserción por semestre calendario, calculados como el número total de desertores de cada nivel sobre el total de matriculados en dicho nivel del programa i .

Tasa ponderada de deserción por nivel	Muestra la expectativa de deserción para el programa <i>i</i> . Se calcula ponderando la tasa de deserción con el promedio de la distribución de la población matriculada, en los once semestres de duración de la carrera.
--	---

Fuente: Osorio et al. 1999, 45

El fenómeno social al que se ha hecho referencia, conceptualmente hasta aquí, es la deserción estudiantil universitaria como problema público, sin embargo, es necesario aclarar que la categoría que engloba los objetivos institucionales y estatales para contrarrestarla y darle solución es la retención.

“Deserción, retención y persistencia estudiantil son tres términos que están profundamente relacionados, razón por la cual resulta conveniente analizarlos en conjunto” (Torres 2012, 24). La retención es la “habilidad de una institución para que el estudiante permanezca en ella desde la admisión hasta la graduación” (MEN 2015a, 15). Otros la definen como: “la capacidad que tiene el sistema educativo para lograr la permanencia de los alumnos en las aulas, garantizando la terminación de ciclos y niveles en los tiempos previstos y asegurando el dominio de las competencias y conocimientos correspondientes” (Torres 2012, 23).

La retención se diferencia de la persistencia, considerada desde la psicología como una característica intrínseca al individuo, donde sus acciones van a estar determinadas por el deseo de culminar sus estudios o metas académicas. En conclusión:

La persistencia se refiere a la habilidad de un estudiante o su motivación para alcanzar sus propias metas académicas y la retención se refiere a la capacidad de la institución para mantener a los estudiantes de un año a otro. La persistencia es entonces, una medida que se centra en el estudiante, mientras que la retención es una medida que se centra en la institución (Torres 2012, 25).

Son tres conceptos que se diferencian, sin embargo, los tres convergen y se articulan en la necesidad de encontrar la solución más adecuada a un problema que ataca a gran sector de los

estudiantes universitarios, es por eso que ahondar sobre ello es necesario para los tomadores de decisión con el fin de tomar medidas más objetivas.

2. La política de educación superior: un acercamiento conceptual

Cuando se habla de la política pública de educación superior es importante entender la lógica que domina este sector de política, lo que la hace diferente del diseño e implementación de otro tipo de políticas. Por ello, resulta pertinente realizar una aclaración conceptual.

Una política pública de educación superior es el “conjunto de preceptos impuestos por un Estado en calidad de principios rectores del accionar del sector de educación superior (tanto público como privado) [...] con la participación de los actores educativos para responder a los intereses públicos de la sociedad civil” (Avendaño et al. 2017, 3).

Lo que busca un Estado con la creación de una política pública en este sector, es enfrentar las problemáticas propias que se presentan en la educación superior, y en ese sentido superar estos obstáculos con el fin de asegurar la calidad de los servicios ofrecidos. “El fin de la política de educación superior es tratar los desajustes sociales ligados a la educación y a sus actores” (Avendaño et al. 2017, 3), actores tales como los estudiantes, las IES y las familias.

Para Coraggio (1998, 45) se vinculan tres esferas en la política pública de educación superior, estos son observados en cualquier momento de la política:

- Las decisiones tomadas en materia educativa, por lo general basadas en la racionalidad.
- El uso del conocimiento científico o epistémico basado en la investigación.
- La integración de los actores: investigadores, funcionarios y políticos con instituciones como el Estado (sus diferentes niveles), órganos institucionales (IES) y la familia.

La política pública de educación superior parte de las directrices estatales, las cuales se basan en los planteamientos o paradigmas predominantes sobre la calidad en este nivel de educación. De esta manera se sintetizan en planes de gobierno, leyes o normas, que varían de acuerdo con los contextos sociales y a las demandas de los actores involucrados (Avendaño et al. 2017, 4).

2.1. La calidad en la educación superior

La calidad en la educación representa un desafío teórico porque es un concepto que se encuentra implícito y explícito en todo el funcionamiento del sistema de educación superior. Representa tanto la esencia como la consistencia de los mecanismos educativos que se desarrollan en toda sociedad, es decir, que el concepto de la calidad es la expresión intangible que estructura las instituciones educativas. En todo caso, este concepto constituye una aspiración de índole normativa por parte de los entes gubernamentales encargados de manejar la política de educación superior.

Desde la perspectiva de las políticas públicas cuando se habla de calidad, más que ahondar en problemas teóricos, es fundamental relacionar este concepto como una herramienta para los tomadores de decisiones (Aguerrondo 1993, 561), es decir un recurso abstracto que se utiliza para definir objetivos de política pública. Si se entiende este concepto como un elemento para la toma de decisiones, es más fácil comprender la política de educación en cualquier sociedad.

Para Aguerrondo (1993) el concepto de calidad juega un papel importante para toda la sociedad, en especial porque considera que la calidad en la educación emerge como un ajuste entre el proyecto político predominante y el proyecto educativo que se adopta, en ese ajuste se determina la noción de calidad para la educación. “Los principios básicos que vertebran la educación son los que se expresan en el campo de las definiciones políticas ideológicas” (Aguerrondo 1993, 572). Siendo ese espacio político ideológico lo que determina, en primer lugar, el diseño de una política, pero también, influencia las formas de implementación y los mecanismos operacionalizables en este espacio de política pública, como, por ejemplo, formas de articulación organizativa entre las instituciones del Gobierno y las instituciones privadas.

Es un concepto que no es neutro, porque la construcción social de este está determinada por una serie de demandas emergentes de otros subsistemas sociales que se interrelacionan con el subsistema educativo, siendo en muchos casos el subsistema político el que más influye, pero sin olvidar el cultural o económico. “La calidad también depende de los intereses políticos y de la comunidad académica” (Martín 2018, 7).

En términos generales “es posible afirmar que la calidad es un concepto relativo que puede ser definido desde una perspectiva multidimensional” (Aguerrondo 1993, 573), por ser construido y constituido histórico y socialmente, además, es un concepto complejo y totalizante que debe ser entendido a partir de realidades específicas y un contexto determinado.

En ese sentido, “la calidad de una institución o de un programa se refiere a las características universales correspondientes a la educación superior” (Martín 2018, 7), pero, además depende del modelo político y económico operante de una Estado nación. Por ello, cuando se abre el debate sobre calidad en la educación superior es necesario entender cuáles principios rectores determinan la política de educación superior en general. En la literatura especializada se da cuenta de algunas tendencias.

Visión economicista de la calidad

Es una visión que parte de la tesis en la que se considera que los sistemas educativos son los encargados de delinear el camino económico de una sociedad, siendo estos los que abren las posibilidades de desarrollo económico (Martín 2018, 6). Una característica fundamental de esta visión es que el mercado laboral es el que demanda la profesión o la formación del capital humano que requiere para suplir vacantes de empleo en una sociedad de características modernas e industrializada.

De acuerdo con esta visión, la calidad se entiende como un producto que requiere constantemente inspecciones y pruebas, en el cumplimiento de los estándares de calidad (Martín 2018, 6). Es básicamente entender a la calidad con relación a una medición por sus resultados, muy ligado al modelo neoliberal del desarrollo económico que busca producción, sistematicidad y eficiencia, con el objetivo de cumplir los estándares que el mercado espera. Una mirada sesgada a este tipo de visión sobre la calidad educativa es la que tiene la Organización Mundial del Comercio en la que indica que “la educación es un servicio que, al ser prestados sobre la base comercial y competitiva, debe estar sujeta de regulación como se presenta con las demás mercancías” (OMC 2000).

Bajo esta visión de la calidad los sistemas educativos consideran a las instituciones como empresas y su principal tarea será la capacitación de los estudiantes, para tener como producto final: un trabajador que pueda desempeñar de manera inmediata sus competencias (Martin 2018, 6). Tal vez, los procesos acelerados de producción en el mercado se asemejan a los procesos acelerados de cobertura educativa, siendo que este sector no tiene la misma capacidad de moldear una materia prima como lo hace la industria, sino, que tiene al frente un ser humano que está condicionado por muchos otros factores, que le imposibilita producirlo en masa.

Concretamente es una visión que rige los grandes estándares de calidad de la educación superior, por lo tanto, se encuentra incrustada en la mayoría de los sistemas educativos del mundo. Es una visión capitalista de la educación superior, el cual está presente también como sistema económico y social de casi todos los países del mundo.

Visión empresarial de la calidad

Otros autores como Vásquez (2015) consideran que la calidad de la educación va más en un sentido empresarial, siendo la principal labor de un sistema educativo el desarrollo de las habilidades de los seres humanos con el fin de producir un trabajador que pueda desempeñar una tarea lo más rápida y eficientemente posible.

Es una visión que no se desprende del modelo economicista de la calidad en la educación. Sin embargo, lo que lo diferencia es el enfoque sobre el trabajo, dejando de lado la producción de un conocimiento científico y crítico por parte de los estudiantes y las instituciones, que son finalmente el futuro profesional y el centro de la política educativa. Este modelo impulsó los procesos de construcción de IES dirigidas a propagar conocimientos técnicos y tecnológicos, como nivel de educación superior necesaria para un mercado laboral centrado en la empresa.

Visión desde el desarrollo humano

Una visión alternativa a las anteriores es la de entender la calidad en la educación desde una lógica pedagógica opuesta a la concepción calidad de la educación como un producto. Supera los debates anteriormente tratados y tiene como centro al individuo y el desarrollo de sus capacidades. Se toman los postulados de Amartya Sen sobre el desarrollo como libertad,

entendiendo que las oportunidades que se le brinden a las personas para desarrollar sus capacidades son la muestra de la verdadera calidad de la educación (Martin 2018, 10).

Dentro de esta visión son importantes los servicios que presta la universidad como un mecanismo que potencie de mejor manera las capacidades individuales. En términos generales, es una visión que se centra mucho más en el individuo como foco para la generación de calidad.

La visión de calidad en el contexto colombiano

Es claro que la calidad en la educación es un concepto adaptable a los contextos sociales, sin embargo, las tendencias que marcan una visión sobre la calidad educativa se sintetizan en las antes mencionadas. Se resalta el papel preponderante de la visión economicista de las políticas, por ser esta un modelo impulsado con mayor hegemonía en países desarrollados y posteriormente implantado por organismos internacionales, como el Banco Mundial, como el modelo educativo más adecuado para los países en vías de desarrollo.

En América Latina se adoptó esta visión en las políticas educativas, especialmente en los procesos reformativos de los años ochenta y noventa. Se amplió la cobertura y se estableció la educación como un servicio, generando la creación de muchas más universidades privadas y la inscripción al sistema educativo de individuos históricamente excluidos. Esto generó mayor demanda de estudiantes y una mayor capacidad institucional por parte de los sistemas educativos, pero, además generó otro tipo de patologías educativas como la deserción estudiantil universitaria. Fenómeno que se comenzó a conocer en mayor medida y preocupación en los primeros años de la década del 2000, y que son foco de atención de varios gobiernos por los altos índices que se presentan en la región (Ferreira et al. 2017).

“En el estudio de este fenómeno es indudable que en los países que tienen sistemas más selectivos de ingreso a la educación superior, la deserción sea más baja que en aquellos países que poseen sistemas más abiertos” (Garzón y Cardona 2012, 12). Esto hace que se plantee un debate desde la visión gubernamental de establecer una política de calidad en términos de mayor accesibilidad o en términos de selección de estudiantes, en escoger a los estudiantes más aptos o que todos los individuos tengan las mismas oportunidades de estudiar.

En Colombia la calidad va muy ligada a una noción más economicista, que como se verá más adelante, es producto de los procesos ideológicos y políticos que han dominado la política de educación superior. “En general las instituciones de Educación Superior en Colombia han desarrollado preferencialmente una idea centrada en la profesionalización, pero en su gran mayoría, los procesos investigativos y de proyección social son aún incipientes y de poco impacto en sus contextos” (Martin 2018, 8). Esa idea de crear personas idóneas para un mercado laboral que las requiere obedece a una lógica de la calidad en función a la economía de mercado, así se observa en las políticas de corte neoliberal que se han impulsado desde finales del siglo XX, donde el Estado ha delegado la prestación de estos servicios al libre juego de la oferta y la demanda, lo que ha derivado en la creación de un número muy superior de universidades privadas sobre las públicas.

La calidad es un tema que traspasó las fronteras de las empresas de producción industrial y prestadoras de servicios al sector educación, generando estrategias como los sistemas de aseguramiento de la calidad, que llevan a las instituciones a una posterior certificación o acreditación tanto de programas como de procesos institucionales (Castañeda y García 2012, citado en Pérez 2018, 13).

La política de educación superior en Colombia promovió niveles de educación técnicos y tecnológicos para suplir la mano de obra calificada que requiere el mercado laboral, especialmente requerida por las industrias (Páramo y Correa 1999, 34). Esto se debe a que se considera la educación como soporte estratégico de la economía, así los jóvenes que no acceden a la universidad pueden invertir en su cualificación para participar y competir en el mercado de trabajo, a su vez dicho mercado se estructura según requerimientos del modelo económico y de las tendencias de crecimiento de una economía dependiente en el mediano y largo plazo. Sin embargo, esto genera una ralentización en los procesos de crecimiento científico, porque se educa a una sociedad para aprender un proceso o una técnica según la demanda del mercado, pero no a desarrollar habilidades para la creación de un conocimiento experto más allá de las fuerzas del modelo económico.

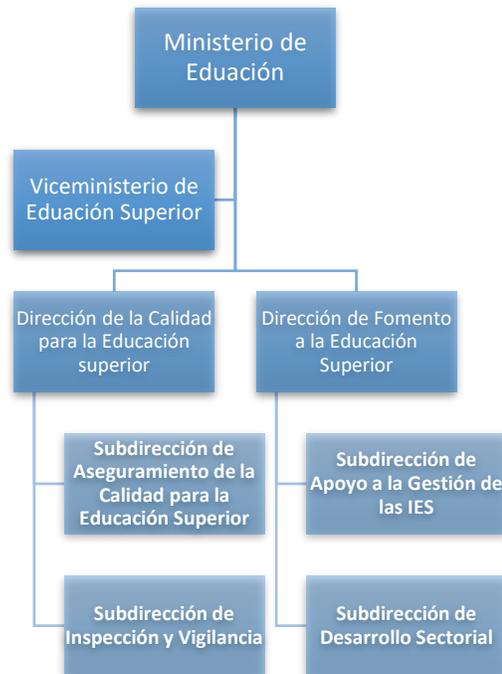
También, las instituciones privadas hoy en día representan casi el 80% de la oferta académica en el país, lo que es un reflejo más de la visión neoliberal de la educación superior en Colombia. El

funcionamiento de estas IES es muy similar al de una empresa, porque lo que buscan es atraer la mayor demanda de los estudiantes en un mercado universitario en el que se ofertan desde acreditaciones de alta calidad de sus programas o de la misma institución, hasta salones con equipación de última tecnología, siendo el factor económico un gran determinante para el acceso a un conocimiento experto o científico, limitando las oportunidades a una clase social que no puede acceder a los altos costos de una carrera profesional ofertada por este sector. Bajo ese panorama las universidades públicas (que representan una minoría) no pueden absorber toda la demanda educativa de las clases sociales más bajas, que representa la mayoría del potencial estudiantil de las universidades.

En el diseño de la política de educación superior en Colombia se crearon órganos de control para la calidad de estas instituciones que fueron contemplados en la Ley 30 de 1992. Estos órganos fueron el Consejo Nacional de Educación Superior en el que se desprende el Sistema Nacional de Acreditación y la Comisión Nacional de Aseguramiento de la Calidad, que nacen como estrategias para mejorar y asegurar la calidad de la educación superior y del sistema en general (MEN 2015a) (ver ilustración 1).

Finalmente, cabe resaltar que, en los diseños de la política de educación superior en Colombia, la variable permanencia (es decir disminución de la deserción) se ha inscrito como un elemento obligatorio como complemento para la acreditación de alta calidad, lo que significa que es un factor determinante en la política, porque condiciona a toda institución de educación superior a combatir el problema de la deserción estudiantil universitaria, así lo manifiesta la Comisión Nacional de Aseguramiento de la Cali

Gráfico 1. Organigrama de la institucionalidad de la Educación

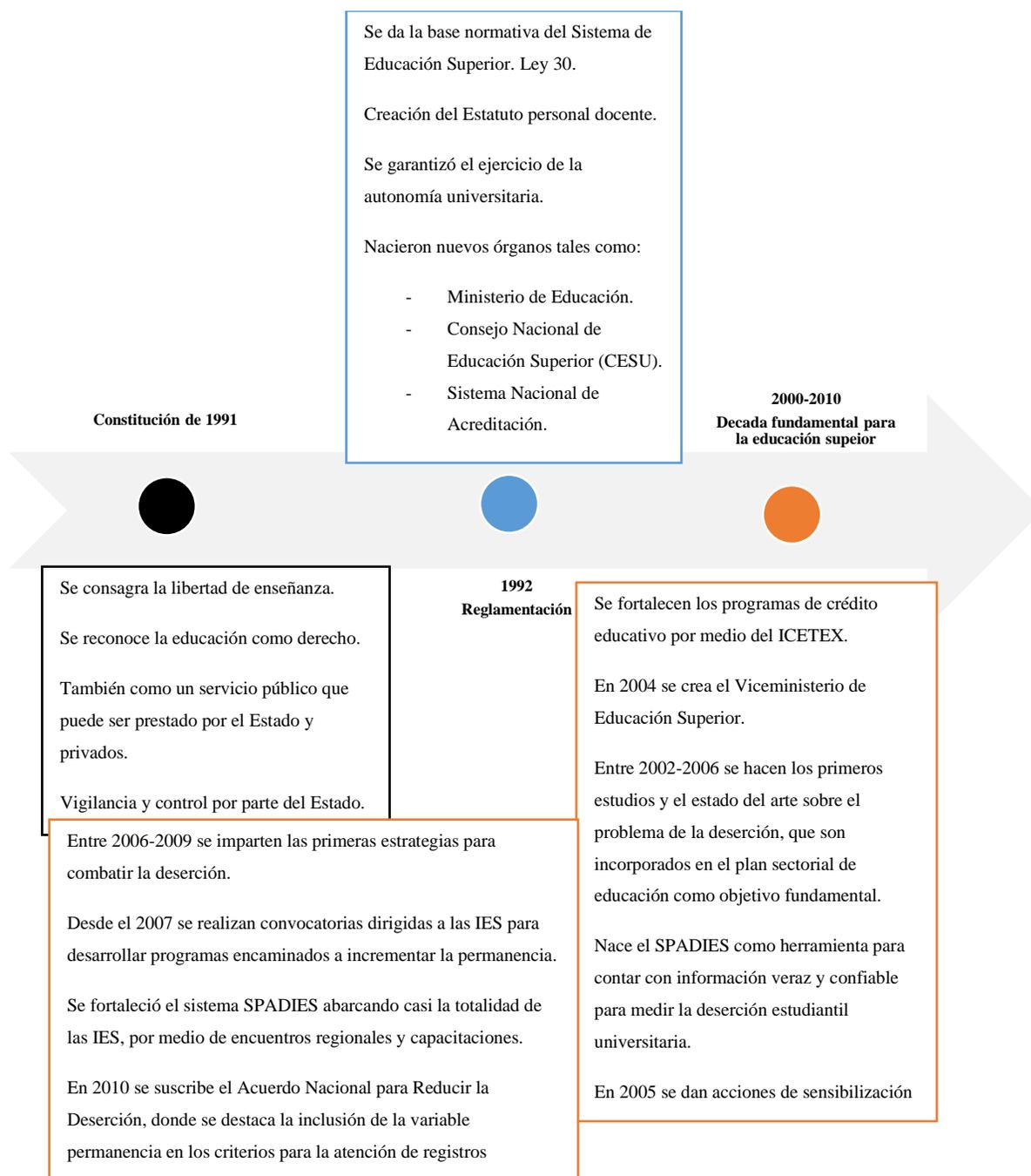


Fuente: Pagina web del MEN

2.2. Breve historia de la política de educación superior en Colombia

El presente apartado trata de esbozar, de manera muy breve, los aspectos más importantes de la educación superior universitaria desde finales del siglo XX en adelante. Antes de ello, se ha diseñado una línea de tiempo como ilustración introductoria, con el fin de comprender las tres etapas más importantes para la política de educación superior (ver ilustración no. 2). Se toma como un primer momento la Constitución Política de 1991; luego una segunda etapa, con la regulación que le da la estructura normativa a la educación superior consagrada en la Ley 30 de 1992; y finalmente, una última etapa que corresponde al año 2000 en adelante donde se diseña e implementa la política de retención estudiantil universitaria, que será desarrollada con mayor profundidad en el apartado 5.1. de este capítulo.

Gráfico 2. Historia de la política pública de educación superior colombiana



Fuente: MEN 2015a, MEN 2015b y Herrera s.f.

En Colombia la política de educación superior tuvo su mayor hito a finales del siglo XX y principios del presente logrando la constitución de un viceministerio exclusivo para este sector, respaldado por una institucionalidad más robusta que en décadas anteriores. Sin embargo, a

finales del siglo XIX y todo el siglo XX se caracterizó por la expansión, diversificación y fragmentación reflejada en la política de educación superior (Herrera s.f.).

El siglo XIX culminó con el manejo estatal de la universidad, y un comienzo de siglo XX en que los debates sobre el manejo de índole político (partidos liberal y conservador) y religioso (de la iglesia católica) quedan atrás, por medio de la reforma educativa de 1911 promovida por el presidente Rafael Uribe Uribe, donde se reconoce por primera vez la autonomía a las instituciones de educación superior (UNESCO 2002, 8).

Los procesos de reformas educativas en la primera mitad del siglo XX se enfocaron en la modernización de la educación superior y la “consolidación de un sistema educativo en consonancia con un proyecto político económico que procuraba el fortalecimiento del Estado nación” (Herrera s.f., 1).

Ese principio de siglo comenzó con periodos de gobiernos liberales, que “tras la Primera Guerra Mundial, condujeron a Colombia a un periodo marcado por la pretensión de modernizar el Estado. Los cambios se iniciaron a partir de lo que se denominó la República liberal con la política conocida como la Revolución en Marcha (1930-1940), con una elite reformista” (UNESCO 2002, 9). La reforma en lo referente a educación superior se direccionó en consolidar un modelo de universidad estatal con un carácter laico, donde todos los recursos iban a ser canalizados por las IES públicas, que en su momento aún eran más que las privadas. “Esta ley (Ley 68 1935) unificó las diferentes unidades académicas que funcionaban de manera aislada desde finales del siglo XIX y dispuso la creación de una ciudad universitaria, teniendo como perspectiva la formación de una elite intelectual con criterios modernos” (Herrera s.f. 2).

Fue un primer momento del siglo XX en el que se hicieron logros para consolidar una universidad moderna, estructurada por facultades y con institutos de investigaciones anexos a estas. Tanto fue el apoyo a las universidades estatales que solo la Universidad Nacional, con sede en Bogotá, en el “año 1946 llegó a tener 3.673 estudiantes, cifra equivalente al 50% de los estudiantes universitarios en el país” (Herrera s.f., 5).

En estos años también sobresale la creación de otras universidades públicas alejadas del centro del país (donde era la mayor concentración universitaria) y más cercanas a las regiones periféricas como: la Universidad del Valle y la Universidad del Atlántico, entre otras.

Simultáneamente se hicieron esfuerzos desde el Gobierno para diversificar profesiones nuevas como veterinaria, farmacia y estadística; y reglamentar carreras como medicina y derecho, por medio de la creación de instituciones que avalaran tarjetas profesionales para los graduados en ellas (Herrera s.f., 6).

A finales de estos primeros cincuenta años nace una de las primeras universidades privadas, la Universidad de los Andes, dirigida a las grandes elites económicas y políticas del país. También, sobresale la creación de otra universidad, la Escuela Normal Superior, quien fue la primera en permitir el acceso de las mujeres a la educación superior, además de incorporar saberes de las ciencias sociales como la antropología, sociología e historia (UNESCO 2002, 45).

Luego, en la segunda mitad del siglo XX los procesos de urbanización⁶ acelerados que vivieron las ciudades capitales obligaron al Gobierno a ampliar la oferta en la educación y nuevamente replantear la educación superior, que debía ir en concordancia con los avances de la ciencia y tecnología en un mundo cada vez más globalizado.

Es un periodo en el que la educación superior pública fue desplazada poco a poco por las instituciones privadas, debido a la falta de control estatal.

En 1963 (Ley 65) se volvió a definir la Universidad como “establecimiento público, de carácter docente, autónomo y descentralizado, con personería jurídica, gobierno, patrimonio y rentas propias” [...] El sector privado creció más que el oficial. Este crecimiento en la cobertura estudiantil fue rápido: en 1945 comprendía el 27%; en 1958 ascendió al 38% y en 1970 alcanzó el 45%. Hay otra diferencia importante en esta etapa y es el número de carreras ofrecidas, que pasó de 32 a 63 (UNESCO 2002, 10).

⁶ “La pérdida de Panamá, la crisis fiscal y económica, el proceso de industrialización y urbanización, la producción y comercialización del café, la masacre de trabajadores al servicio de extranjeros en la región bananera, la aparición de movimientos sociales y políticos, también determinan el nuevo ambiente” (UNESCO 2002, 8).

En otro orden de ideas, cabe resaltar, la aparición del movimiento estudiantil colombiano concentrado en la lucha en contra de un modelo de educación superior tecnócrata y empresarial, es decir un modelo educativo enfocado en la consecución de un producto funcional (trabajador) a un mercado laboral demandante.

Para el año 2000 en adelante, la política en este sector redefinió los niveles de educación superior, incluyendo a nivel de pregrado los niveles técnicos y tecnológicos, desplazando la demanda de un pregrado profesional a estos conocimientos. En estos primeros años es notable la avanzada del sector privado en el manejo de la educación: existían un total de 291 IES donde el 32,6% eran públicas y el 67,4% privadas. “Por su parte, la expansión de la matrícula creció en 1981 y 2000 en un 281,5%” (Herrera s.f.). Esto es explicable con la aprobación de la Constitución de 1991 y la Ley 30 de 1992, donde se declara la educación como un servicio público que puede ser impartido por el Estado o por privados, siendo el Estado el ente supervisor. Con esta normatividad se refleja la hegemonía del modelo neoliberal producto de presiones de entes extra gubernamentales, sometidas para el apoyo de la apertura económica del país.

Si bien no se puede negar la bondad de buena parte de estas políticas, al mismo tiempo es preciso señalar que ellas se apoyan sobre un terreno frágil debido a la acentuación de las políticas neoliberales, lo cual ha influido de manera negativa en el recorte presupuestal de la universidad pública y en el cuestionamiento del proyecto social y político que la valoraba como un espacio que permitía el acceso a la educación a todos los sectores de la sociedad, al tiempo que defendía su autonomía frente a credos políticos, religiosos y a intereses particulares, concibiéndola en este sentido como la conciencia crítica de la sociedad (Herrera s.f.).

Se considera que actualmente la educación superior atraviesa por una crisis, en donde se cuestiona la calidad de la educación impartida por las IES, se detecta la escasa uniformidad en el tipo de establecimientos existentes, los cuales son el fruto del crecimiento anárquico de décadas anteriores (Herrera s.t.).

La influencia de un modelo neoliberal en la política de educación superior ha dejado como consecuencia una política pública con poco control del Estado sobre las IES y un manejo politizado de las IES públicas. En estas últimas, el manejo politizado se atribuye a que su

dirección depende de un Consejo Superior en el que Gobernador de cada Departamento, Gobierno Nacional y otros estamentos de las IES (representantes de estudiantes, trabajadores, egresados y profesores) son los encargados de la toma de decisiones. Debido a esto los procesos de formación académica, de investigación e intervención en la sociedad se ven interrumpidos constantemente por acciones de movilización en las que, si bien los estudiantes son los actores más visibles, su movilización es impulsada por fuerzas e intereses políticos que actúan dentro y fuera de la universidad con objetivos económicos o burocráticos ajenos a los objetivos de calidad, acceso y permanencia en la educación superior. Pero esto no es nuevo, la historia ha demostrado que la universidad pública ha sido un espacio en disputa de ideologías políticas, estas mismas que influyeron en más de cincuenta años de conflicto armado, por ello los procesos de consolidación de una universidad centrada en la academia y la investigación resultan muy difíciles.

Por su parte, las IES privadas plantean un juego basado en condiciones de mercado,⁷ donde ofertan una serie de productos (carreras) y compiten por captar la mayor cantidad de clientes (estudiantes), bajo regulaciones establecidas por el mismo Estado colombiano, como, por ejemplo, la de acreditarse⁸ ante el Consejo Nacional de Acreditación, mediante el cumplimiento de ciertos estándares (Pérez 2018).

Es un proceso que nace para cumplir sobre la base del Estado como ente regulador y vigilante de la autonomía universitaria en la búsqueda de rendición de cuentas de estas instituciones. Existen dos tipos de acreditación: una institucional y otra por programas de formación profesional. Para lograr la acreditación de alta calidad a nivel institucional esta debe pasar por una evaluación, que consta de lo siguiente:

La evaluación institucional supone el examen integral de la organización entera: abarca la misión y el proyecto institucional; la comunidad académica (estudiantes, profesores e investigadores); los

⁷ “La estructura administrativa de la universidad desarrollista (visión economicista) es similar a la de un ente comercial, va bien mientras más grandes sean los ingresos, va mal si los réditos disminuyen, incluso la inteligencia está en quiebra si los dividendos disminuyen. Finalmente, el problema de la privatización de la enseñanza no es estímulo a la universidad oficial, sino la elección de los lineamientos de empresa comercial autofinanciable y segregacionista de clase social” (García 1985, citado en Pérez 2018, 25).

⁸ “La Acreditación es un testimonio que da el Estado sobre la calidad de un programa o institución con base en un proceso previo de evaluación en el cual intervienen la institución, las comunidades académicas y el Consejo Nacional de Acreditación” (Consejo Nacional de Acreditación <https://www.cna.gov.co/1741/article-186365.html>).

procesos académicos (docencia, investigación, extensión o proyección social); el bienestar institucional; la visibilidad nacional e internacional; la pertinencia y el impacto social; los procesos de autoevaluación y autorregulación; la organización, la administración y la gestión; la planta física y los recursos de apoyo académico; los recursos financieros (CNA <https://www.cna.gov.co/1741/article-186365.html>).

Las IES que cumplan con estos estándares en la evaluación (en su mayoría privadas), logran ofertar carreras más llamativas para los estudiantes, lo que hace imposible competir al mismo nivel a las IES públicas, que no logran alcanzar esos estándares en su gran mayoría,⁹ convirtiéndose en un juego desigual entre las IES y un problema para el sistema de educación superior. Esto, por los problemas de financiamiento que han tenido las universidades públicas desde inicios del siglo XXI, al no aumentar el presupuesto por estudiante y recortar los presupuestos a la planta física y docente.

2.3. Estructura de la política de educación superior en Colombia

La Constitución Política de Colombia establece el marco legal del cual se desprenden las leyes y normas que regulan la educación superior en Colombia como la Ley 30 de 1992. Antes de presentar la estructura de la política de educación superior en Colombia, es necesario comprender “su contexto normativo” (UNESCO 2002).

Colombia es un Estado social¹⁰ de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Constitución Política de Colombia. 1991, Art. 1).

En su artículo 67, 68 y 69 señala que:

⁹ Solo 11 de 44 universidades públicas poseen acreditación de alta calidad según el CNA.

¹⁰ Según la Corte Constitucional: “El Estado social puede ser definido como el Estado que garantiza estándares mínimos de salario, alimentación, salud, habitación, educación, asegurados para todos los ciudadanos bajo la idea de derecho y no simplemente de caridad” (Sentencia T-406).

La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social [...] el Estado garantiza las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra [...] corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación [...] se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley (Constitución Política de Colombia. 1991, Art. 67-68-69).

Todo lo que regula a la educación superior se encuentra consagrado en la Ley 30 de 1992. A través de esta norma se “organiza el servicio público de la educación superior, inherente a la finalidad social del Estado”.

Según la UNESCO (2002, 16,-17), basados en la Constitución de Colombia, la Ley 30 de 1992 y otras leyes,¹¹ la educación superior opera con las siguientes características específicas:

- Es ofrecida tanto por el Estado como por particulares,¹² y se realiza con posterioridad a la educación media
- El Estado es garante de la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior.
- Las políticas y planes para el desarrollo de la educación superior son, inicialmente, propuestos por el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), organismo con funciones de coordinación, planificación, recomendación y asesoría, integrado por representantes de todos los estamentos relacionados con la educación superior
- Dichas instituciones, con diversos alcances según la naturaleza de su labor y conocimiento, abarcan los programas de pregrado y posgrado
- Existe un Sistema Nacional de Acreditación (SNA) basado en la calidad, de carácter voluntario y temporal, para programas e instituciones
- Se consagra la autonomía universitaria, con la que el Estado reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y

¹¹ “Tiene desarrollos en la Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación. A partir de allí, el marco normativo se completa con decretos reglamentarios y con sentencias de la Corte Constitucional” (UNESCO 2002).

¹² Según la Constitución Política “...*los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión...*”. Art. 68, Constitución política de Colombia 1991.

administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

- En desarrollo de dicha autonomía universitaria, las IES proponen y el Estado analiza la creación de seccionales en ciudades diferentes a la de origen, lo cual contribuye con la cobertura educativa.¹³
- Con el fin de divulgar información para orientar a la comunidad sobre la calidad, cantidad y características de las instituciones y programas del Sistema, existe el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) bajo la Coordinación del ICFES, herramienta importante para todo el sistema a nivel nacional e internacional pues canaliza toda la información sobre la educación superior, generada por las instituciones mismas y por los organismos gubernamentales relacionados con ellas.

-

Dentro de esta estructura normativa de la política de educación superior se establecen los objetivos u objetivo de política, que para la educación superior actualmente se encuentra consagrado en el último plan decenal de educación superior, en el que se menciona:

Priorizar la educación de calidad como el camino para la prosperidad, en razón a la amplia relación entre los procesos educativos del país con el crecimiento, la productividad, la competitividad y la disminución de la pobreza e inequidad. En esta vía, se define dentro de los énfasis de política educativa la necesidad de reducir las brechas existentes entre las poblaciones, las regiones y las instituciones. Para responder a esta necesidad, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) prioriza en educación superior la implementación de la filosofía de la inclusión en materia de procesos educativos bajo el “principio rector general” (o paradigma) de la educación inclusiva. (MEN 2013, 17).

¹³ “La autonomía universitaria está consagrada en la Constitución y la Ley. Todas las universidades gozan de esa autonomía, que tiene diferentes caracterizaciones según se trate de la universidad pública (estatal, oficial) o de la universidad privada, básicamente por su dependencia presupuestal del Estado en el caso de las primeras y por su independencia económica en el caso de las segundas. El caso de la Universidad Nacional de Colombia, con sede principal en Bogotá, es muy singular frente a todas las demás universidades estatales. Posee un Régimen Orgánico Especial (Art. 135 de la Ley 30)” (UNESCO 2002, 14).

Aquí es clara la visión que tiene el Gobierno nacional de establecer unos objetivos fijados en un paradigma de calidad referentes a la inclusión, que en otros términos se refiere a un modelo de educación superior que tiene como objetivo central ampliar la cobertura, especialmente, a la población que históricamente han sido menos favorecida. Sin embargo, este objetivo de política ha generado la patología de la deserción estudiantil universitaria, lo que le ha llevado al mismo Gobierno a generar instrumentos de política acordes con este objetivo de cobertura, pero que también ayuden en la retención de los estudiantes con el fin de garantizar una cobertura consistente.

Dentro del componente de calidad, la cobertura es el objetivo principal de la política de donde se desprende la estrategia de permanencia estudiantil universitaria, precisamente para combatir los altos índices de deserción que se han disparado con la ampliación de la cobertura en la matrícula. El problema de la educación superior va mucho más allá de ampliar la cobertura en términos de inclusión, es establecer parámetros que permitan a los estudiantes culminar con éxito su formación universitaria, de no ser así, el objetivo de política estaría truncado, al no contribuir al desarrollo de las capacidades de la ciudadanía.

Se puede considerar que existe un problema estructural del sistema de educación superior, en la que las instituciones han jugado un papel importante en la consolidación de una visión de la educación superior en la que se privilegia la oferta educativa de las IES privadas y se desvirtúa el papel que tienen las IES públicas. Esto se ve reflejado en las reformas educativas que han propuesto los últimos gobiernos, que consistían en la reducción de sus presupuestos y en la firme intención de privatizar todas las universidades del país. Incluso, el problema va mucho más allá, cuando se analiza la política de acreditación de calidad, es muy notorio los elementos sesgados que estas emplean en la evaluación de las IES para lograr el certificado de acreditación, porque, gran parte del proceso está ligado a la autorregulación de la universidad. Como lo menciona Gómez (2000, 1): “este contexto de autorregulación y autorreferencia ha debilitado significativamente el efecto esperado de la política de acreditación”, ya que considera, que estos procesos de acreditación están contruidos desde una visión particularista debido a unos intereses propios de un sector privado. Señala también, que la construcción de una política desde esta

visión ha imposibilitado evaluar una institución bajo criterios o parámetros más objetivos y ligados a estándares internacionales, que en su conjunto son más universalistas.

3. Los instrumentos de la política de retención universitaria en Colombia, a partir del modelo NATO

Dentro de esa estructura normativa que configura la política de educación superior se establecen unos objetivos específicos, en los cuales se encuentra la de disminuir los indicadores de deserción universitaria. Pero para atender este objetivo el Gobierno colombiano ha definido y escogido una serie de instrumentos que permitan lograr dicha disminución.

En el análisis de las políticas públicas “los instrumentos no son meros medios para cumplir ciertos objetivos sino medios seleccionados y adaptados en función de un contexto variable” (Fontaine 2015, 85). Es decir, que analizar los instrumentos desde una perspectiva de la disciplina de las políticas públicas requiere entender cuáles son los recursos que tiene un Estado a su disposición que le permiten configurar la selección adecuada de los instrumentos para atacar el problema.

Si bien, en la literatura especializada en instrumentos de políticas públicas existe una gran variedad de tipologías y formas de organizar los recursos estatales, una de las mejores alternativas es la elaborada por Hood, denominada NATO (por sus siglas en inglés).

En esta tipología se destaca la capacidad sintetizar o englobar en cuatro categorías los diferentes instrumentos a los que recurre el Estado (ver tabla 7). En primer lugar, el de nodalidad o información: referente a los instrumentos que tienen la capacidad de producir datos o recursos informativos para el gobierno y para los beneficiarios. En segundo lugar, los instrumentos de autoridad: que refiere al sistema legal y las leyes o normas que amparan a las políticas. En tercer lugar, los instrumentos de tesoro: son aquellos que utilizan recursos monetarios, fiscales o financieros. Y, por último, los instrumentos de organización: que corresponde a los recursos de las personas o instituciones que se encargan de manejar o incidir en una política pública (Hood y Margetts, 2007).

A pesar de su número reducido de categorías, esta tipología presenta el mérito de abarcar todos los aspectos instrumentales de las políticas públicas. Primero, no existe política pública sin información, no se puede tomar una decisión sin informarse sobre el problema que se pretende enfrentar; al revés, el Estado es productor de información sobre las políticas, es decir que los actores estatales emiten información cuando hacen propaganda, campañas de sensibilización, rinden cuentas, etc. Segundo, no hay política que no sea regulada por normas legales o que no se inserte en un marco legal: puede ser de manera implícita (una política no necesariamente tiene una ley propia) o explícita (en ciertos regímenes la ley es el instrumento privilegiado de una política). Tercero, no existe ninguna política pública sin contraparte económica: una política sin partida presupuestaria es una declaración de principios. Al respecto no faltan las decisiones que quedan en letra muerta precisamente porque no tienen financiamiento o porque el financiamiento no ha permitido concretarlas. Cuarto, no existe una sola política cuya formulación, ejecución y seguimiento no dependa de un equipo o de una persona: aunque muchas políticas son formuladas por otros actores que los que las ejecutan —es uno de los problemas de las fallas de implementación— pero ninguna política existe sin una autoridad responsable de darle consistencia (Fontaine 2015, 83-84).

Se considera que los instrumentos de política se inscriben dentro un nivel meso del análisis de las políticas públicas (Howlett 2009), porque son elementos que hacen parte de los objetivos operacionalizables de la política.

Tabla 9. Taxonomía de los instrumentos de política

<i>Recurso Rector</i>				
	Nodalidad- Información	Autoridad	Tesoro	Organización
Sustancia	Asesoramiento	Regulación	Préstamos	Burocracia
	Formación	Auto-regulación	Subsidios	Empresas públicas
	Informes	Licencias	Programa de financiación	Consultores
	Registros	Levantamiento de censos	Gastos fiscales	
<i>Propósito general del instrumento</i>				
Procesal	Supresión de información (Censura)	Creación de un grupo asesor	Financiación de grupos de interés	Reorganización administrativa
	Publicación de información (Acceso a la información)	Prohibiciones de grupos interesados	Financiamiento de campañas	Retraso administrativo y ofuscación
		Denegación de acceso	Denegación de fondos	

Fuente: Hood 1986 y Howlett 2000 en Howlett 2009, 82

3.1. La política de permanencia universitaria

Hablar de la política pública de permanencia universitaria es remitirse a los planes sectoriales que ejecutan los gobiernos en diferentes periodos. Esta política tuvo sus raíces en el Plan Sectorial 2002-2006. Desde el año 2003 y, junto con la creación del Viceministerio de Educación superior, se adelantaron estudios del fenómeno de manera consistente, uno de los resultados más relevantes “fue contar con una conceptualización y marco nacional de referencia sobre el tema, a partir del cual se conoció la magnitud del fenómeno y comportamiento de sus principales determinantes” (MEN 2015a, 17).

De estos estudios se tuvieron unos objetivos específicos:

- Facilitar la migración de estudiantes entre programas.
- Mejorar los mecanismos de regulación en el ingreso de estudiantes que cursan simultáneamente carreras en otras IES.
- Incrementar y mejorar la información que se entrega a los aspirantes sobre los programas ofrecidos.
- Crear programas de ayuda financiera para los estudiantes de estrato bajo y para los que provienen de otras ciudades.
- Impulsar la orientación vocacional/profesional previa.

Se pensó que una de las grandes deficiencias de este sector de política era no tener de primera mano la información real del fenómeno de la deserción. En consecuencia, tomando los resultados de los informes anteriores, se buscó sistematizar la información de manera detallada por medio del programa SPADIES (Sistema de Prevención y Análisis de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior), creado por expertos y el Ministerio de Educación.¹⁴ Esta herramienta permite “identificar y ponderar variables asociadas al fenómeno, calcular el riesgo de deserción

¹⁴ “La información generada por el SPADIES permite tener una visión general y consolidada sobre la permanencia en el país, hacer mediciones y seguimiento, análisis de variables por región, área de estudio y características institucionales. Igualmente, permite evaluar el impacto de los programas diseñados desde el nivel nacional e institucional para promover la graduación efectiva, y facilita a cada institución contar con información agregada, confiable y particular sobre la caracterización de los estudiantes y los factores que inciden. Gracias a esta herramienta, las IES pueden tomar decisiones informadas y emprender acciones a partir de las necesidades y condiciones de cada caso” (MEN 2015a, 18).

de cada estudiante, y facilitar la elección, seguimiento y evaluación de impacto de las estrategias orientadas a disminuirla” (MEN 2015a, 18).

Los primeros análisis hechos por los datos que arrojaba esta herramienta determinaron que “las bajas competencias de entrada eran uno de los factores que más incidía en la probabilidad de que un estudiante desertara de un programa, seguidas de las dificultades económicas y de adaptación a la vida universitaria” (MEN 2015b, 16). Enfocados en esa perspectiva el MEN direccionó sus primeras herramientas a programas de apoyo económico y académico.

Para el año 2004-2005 el MEN generó otro tipo de estrategias para atacar a la problemática, entre ellas campañas de información como: campañas radiales y el primer encuentro sobre deserción estudiantil internacional¹⁵ llevado a cabo en Colombia. También, empezaron a abrir convocatorias para apoyar económicamente proyectos presentados por las IES encaminados a esa temática.

Posteriormente en los años 2008-2009, los esfuerzos del Ministerio se destinaron hacia procesos de nivelación y seguimiento académico, es así como los recursos se invirtieron en la contratación de personal para el diseño de currículos que permitieran una monitoria, tutorías o cursos de refuerzo académico (MEN 2015b, 16). Otras líneas de acción planteadas por el MEN (2015a, 19) fueron:

- Mejorar las competencias de los estudiantes para el ingreso a la educación superior por medio de programas de transición y una mejor articulación entre la educación media y la superior.
- Actualizar las prácticas pedagógicas de los docentes.
- Brindar apoyo académico y socio afectivo.
- Proporcionar subsidios de sostenimiento y oportunidades de generación de ingreso para los estudiantes de más bajos recursos económicos.
- Profundizar en un programa masivo de orientación profesional.

¹⁵ Todo con el fin de “profundizar aspectos como el acompañamiento académico, asistencia a nuevos estudiantes, apoyo económico y programas integrales, entre otros” (MEN 2015a, 19).

En estos primeros años de atención al problema de la deserción estudiantil universitaria, el enfoque iba encaminado a combatir el problema sobre la base de unos resultados alarmantes que establecían la magnitud de este. Por ello, el Gobierno entendía el problema de la deserción desde una óptica externa, es decir, a las variables exógenas que influyen en un individuo y son canalizadas en el espacio universitario. Estas primeras herramientas de políticas si bien atendían al individuo, como por ejemplo se señala: el brindar un apoyo psicoafectivo e integrar tanto algunos subsidios económicos, eran herramientas que estaban sujetas al accionar del Gobierno, con la dirección del MEN, dejando de lado el papel articulador con IES, lo que si fue considerado en unos años posteriores.

Para el año 2010 se estableció el “Acuerdo Nacional para Reducir la Deserción, que puso de manifiesto la necesidad de abordar el tema de manera integral con la coparticipación de los actores involucrados: familias, instituciones, entidades territoriales y Gobierno Nacional” cuyo objetivo fue “fortalecer las estrategias de apoyo, especialmente las dirigidas a estudiantes de mayor riesgo, reconoce la necesidad de atender el tema desde una política que vincule mayores oportunidades de acceso a educación superior con un acompañamiento que garantice el logro académico” (MEN 2015a, 20).

Durante ese mismo año se determinó que los esfuerzos de política que realizaba el MEN presentaban algunas dificultades cada vez que culminaba el apoyo de este a una IES. “Tanto el MEN como las instituciones empezaban a identificar la desarticulación interna de muchos de los esfuerzos que se realizaban en diferentes vías para apoyar a los estudiantes” (MEN 2015b, 16). De acuerdo con estas experiencias de herramientas de políticas que no surtieron efecto, el MEN tomó varias experiencias de IES para comprender la “multicausalidad y complejidad del fenómeno”, y estableció la necesidad de construir una política integral que reuniera todos los componentes necesarios para abordar el problema. Es por eso que “en 2011, el MEN definió como estrategia apoyar el fortalecimiento de la capacidad institucional de las IES para posicionar el tema de la permanencia y graduación estudiantil, como un eje transversal de gestión” (MEN 2015b, 16). Esto quiere decir que, para alcanzar la acreditación de alta calidad por parte del Consejo Nacional de Acreditación, se hace necesario que las IES cumplan con los objetivos de permanencia.

Durante este periodo es notorio el cambio de enfoque que tuvo el MEN sobre el problema de la deserción, pasando de una perspectiva que atacaba al problema en sus resultados a un enfoque preventivo, entendido por el MEN de la siguiente manera:

Con este enfoque preventivo se busca reorientar los esfuerzos hacia la generación de estrategias más allá de actividades asistencialistas o de retención estudiantil. Lo anterior indica que se deben consolidar políticas y estrategias institucionales a fin de mejorar la calidad de los procesos educativos, el éxito estudiantil y el cumplimiento efectivo de los objetivos del PEI, para, de esta manera, promover en los estudiantes el deseo de permanecer en el sistema de educación superior (MEN 2015b, 16).

Este nuevo enfoque llevó a la consolidación de una política que articula el trabajo entre el MEN y las IES¹⁶, que se reflejó en el apoyo a 82 IES con la implementación de un modelo integral de cooperación llamado: Modelo de Gestión de Permanencia y Graduación Estudiantil en Instituciones de Educación Superior. Este cuenta con el apoyo económico y técnico por parte del MEN a las IES.

Este modelo hace parte de la agenda de política pública y es prioridad en el plan de desarrollo 2014-2018, consolidándose como un eje central de la calidad de la educación superior, que se inscribe en las líneas estratégicas de:

- i) Ampliar las posibilidades de acceso y sostenimiento en IES de alta calidad.
- ii) Diseñar planes de fomento con las IES oficiales a fin de promover programas de permanencia con los estudiantes en riesgo
- iii) Incorporar el tema como eje central de los nuevos lineamientos de acreditación de alta calidad

Por otra parte, se puede analizar las calibraciones que ha tenido la política de permanencia estudiantil universitaria, desde el año 2004 cuando se empieza a hacer un estudio a profundidad

¹⁶ “En el marco de autonomía institucional, si bien el Ministerio no puede intervenir directamente en las IES, si cuenta con instrumentos de política para orientar las acciones. En tal sentido, la entidad se enfocó en el fortalecimiento de la capacidad de las IES para desarrollar programas dirigidos a incrementar la permanencia. Para lograrlo, se estableció la estrategia de abrir convocatorias dirigidas a IES con mayores tasas de deserción y una mayor proporción de estudiantes vulnerables, en términos socioeconómicos y académicos, para que adelantaran proyectos de mejoramiento” (MEN 2015a, 21).

del fenómeno, hasta llegar al período 2010-2011 donde se construye una política integral para enfrentar el problema de la deserción en sus diferentes aristas desde un enfoque preventivo. En este apartado no se busca analizar los cambios o calibraciones de la política pública de permanencia estudiantil universitaria (lo que se hará en el capítulo 3), pero sí es necesario identificar los tipos de instrumentos que conforman el contenido de la política.

Tabla 10. Tipología de los instrumentos del Estado utilizados para la política pública de permanencia universitaria en Colombia

Recurso Rector				
	Nodalidad- Información	Autoridad	Tesoro	Organización
Sustancia	Informe sobre la deserción y Estado del arte, año 2008.	Constitución 1991	Transferencias del Gobierno Central a las IES.	Gobierno Central
	SPADIES	Ley 30 de 1992		IES (Entidades Autónomas)
	Modelo integrado para la gestión de la permanencia y graduación universitaria.	Plan sectorial de educación 2002-2006; 2010-2014; 2014-2018.		
Propósito general del instrumento				
Procesal	Punto de partida: construcción de información científica para analizar el fenómeno y sus posibles causantes.	Marco Jurídico-Normativo operante.	Recursos específicos del Ministerio de Educación destinados a las IES.	Viceministerio de Educación superior.
	Identificar y ponderar variables asociadas al fenómeno, calcular el riesgo de deserción de cada estudiante, y facilitar la elección, seguimiento y evaluación de impacto de las estrategias orientadas a disminuirla.	Marco regulatorio operante.		Encargados de implementar la política de permanencia. (Bienestar universitario).

Manual operativo para la implementación del objetivo de retención estudiantil universitaria.	Planes de gobierno presidenciales, donde se crearon grupos específicos de trabajo sobre la temática.
--	--

Fuente: Howlett 2009, 82

Para Hood (1986), el instrumento de información corresponde al eje de la articulación de cualquier política pública, ya que, es un instrumento que requiere una consistencia real de validación de información para que tanto en su implementación como en la misma legitimidad del Estado tenga una mayor aceptación. Para el análisis de esta política de retención universitaria se consideran que tanto los primeros intentos de construcción de una información especializada como la creación del sistema SPADIES, y el llamado modelo integrado de gestión (ver tabla 8), corresponden a este tipo de instrumentos que son capaces de legitimar el accionar del Estado sobre un problema que se considera de índole público.

El modelo integrado de gestión de la permanencia y graduación busca unificar ocho ejes de trabajo que han funcionado en diferentes instituciones a partir de los procesos de convocatoria que han sido llevados a cabo desde el año 2010. Estos ocho ejes lo que buscan es “fortalecer la capacidad institucional” para atender de manera integral y preventiva el problema de la deserción estudiantil universitaria. En ese proceso de la consolidación de la política integral, cada uno de los ocho componentes establece un objetivo en su implementación que será descrito a continuación:

Tabla 11. Objetivos de implementación de la política de permanencia estudiantil universitaria en Colombia

Componente	Objetivo
Posicionamiento y formalización	Generar, en los diferentes miembros de la comunidad académica, como directivos, docentes, administrativos, estudiantes y familias, la cultura de la promoción en torno a la permanencia y graduación estudiantil, a partir de la definición y aprobación de políticas, estrategias, procesos y procedimientos que involucren, guíen y articulen la actuación

	de los miembros y soporten las estrategias de apoyo a los estudiantes.
Cultura de la información	Hacer un seguimiento periódico a la deserción estudiantil, desde la detección de alertas tempranas para identificar el riesgo de abandono por estudiante, estimar los costos que este genera y evaluar el impacto de las estrategias y programas que desarrollan las instituciones. Se busca que las IES cuenten con información completa, veraz y oportuna, que les permita conocer su situación institucional y diseñar estrategias específicas y pertinentes a su contexto.
Mejoramiento de la calidad	Integrar procesos de investigación académica y evaluación de docentes para desarrollar competencias pedagógicas y actualizar metodologías, que faciliten el aprendizaje de los estudiantes y optimicen el desempeño y la excelencia académica, con la implementación y uso de tecnologías de la información y de las comunicaciones. Igualmente, visibilizar la permanencia y la graduación en los procesos de registro calificado y acreditación de calidad.
Trabajo conjunto con Instituciones de la Educación Media	Crear alianzas que fortalezcan el trabajo conjunto entre las Instituciones de Educación Media, las secretarías de educación y las IES para (I) movilizar la demanda a la educación superior de los estudiantes de media con estrategias de nivelación académica para el mejoramiento de las competencias, (II) fomentar ejercicios de reflexión como estrategias de orientación socio ocupacional en los componentes del autoconocimiento, oferta de la educación superior y el conocimiento del mundo del trabajo, en los estudiantes que se encuentran en la educación media y (III) trabajo articulado para la cualificación de los docentes de la Educación Media.
Programas de apoyo a estudiantes	Definir y articular programas de acompañamiento integral a estudiantes, con el fin de aumentar su cobertura e impacto. Se busca generar estrategias que le permitan a la institución orientar al estudiante, desde el inicio de su programa académico hasta la culminación exitosa del mismo. En ella se incluye la evaluación permanente de los programas en marcha, así como una revisión sobre su adaptación permanente a las cambiantes condiciones estudiantiles.
Compromiso del núcleo familiar	Promover la participación y el aporte del núcleo familiar en el acompañamiento, la motivación y la construcción de proyecto académico del estudiante, para la culminación efectiva de su plan de estudios, a partir de la sensibilización a la familia frente a la función que ejerce como parte fundamental de la red de apoyo psicosocial del estudiante.
Gestión de recursos	Fomentar la participación y el aporte de diversos agentes, para el apoyo a estudiantes identificados en riesgo por factor financiero. Se orienta a la generación de acciones desde dos

ejes de trabajo: (I) asignación de recursos propios de la institución hacia los programas de apoyo a la permanencia para su continuidad y sostenibilidad y (II) la consecución de recursos mediante la vinculación del sector público o privado, para el patrocinio a estudiantes en condiciones de vulnerabilidad.

Trabajo colaborativo Aunar esfuerzos entre las IES, para definir, ejecutar y evaluar estrategias que permitan disminuir la tasa de deserción estudiantil y fortalecer la capacidad institucional para el fomento de la permanencia y graduación estudiantil, mediante la transferencia de conocimiento, experiencias exitosas, metodologías y recursos.

Fuente: Guía para la Implementación del Modelo de Permanencia en Educación Superior, MEN 2015

Estos son instrumentos de información que el MEN ha construido para el buen desarrollo y ejecución de la política, porque cuenta con una serie de directrices normativas para cada uno de los ejes para su adecuada implementación y el logro posterior de los mismos.

Por otro lado, los instrumentos de autoridad corresponden al marco legal que le da formalidad a un Estado, es decir las leyes son una institución formal que determina el accionar del gobierno. Este marco o instrumentos legales le permiten al gobierno diseñar e imponer normas que reflejen los valores consensuados con la sociedad, todo esto en su ejercicio de poder legítimo (Hood 1986). Es por eso por lo que cuando se escoge lo sustancial de los instrumentos de autoridad de la política de deserción estudiantil se toman los niveles más altos de la legalidad, como lo es la Constitución de 1991, y luego se pasa a un nivel reglamentario de este, consagrado en la Ley 30 de 1992, que en su nivel procesal le dan facultades para la toma de acciones en torno a la educación superior, y específicamente, a la política de retención estudiantil.

Como ya se mencionado, otro tipo de instrumento son los de tesoro, que constituyen el musculo financiero que destina el gobierno para cumplir los objetivos de una política pública. La única forma para atender el problema de la deserción es destinando recursos a las IES por medio de partidas presupuestarias específicas (ver tabla 8).

A su vez, estos instrumentos de tesoro son articulados con los instrumentos de organización, que reflejan la asociación de actores con habilidades específicas para atender y garantizar el éxito de

objetivos en común (Hood y Margetts 2007). Este instrumento será retomado en detalle en el capítulo siguiente, teniendo como insumo el trabajo de campo para un mejor análisis. Sin embargo, se puede decir que es un instrumento de política que descifra cuales son las acciones por la cual el gobierno y sus instituciones tienen la capacidad de coordinarse con otras (públicas o privadas) para lograr objetivos de una política en común. Como lo señala la tabla 8, el Gobierno en cabeza del Viceministerio de Educación Superior junto a las IES han sido las encargadas de lograr los objetivos de la política de retención estudiantil universitaria.

Este segundo capítulo ha dado cuenta de la arquitectura de la política de permanencia estudiantil universitaria, que es producto de los procesos históricos y manejos gubernamentales del sector de la educación superior. En la que tanto su institucionalidad como la normatividad, han generado la patología de la deserción universitaria propia de este sector de la educación.

La imposición de un modelo neoliberal de ampliación de cobertura, donde las IES privadas son las mayores protagonistas con su crecimiento acelerado en todo el territorio y con ofertas académicas que obligan a la gran mayoría de estudiantes universitarios a endeudarse, frente a las IES públicas que han superado por mucho su capacidad de matrícula y con cada vez menos recursos estatales, es un panorama poco alentador para consolidar una política de permanencia en Colombia, sin embargo, los esfuerzos llevados a cabo por el Gobierno deben considerarse y estudiarse con el fin de que sean mejorados en su implementación.

Finalmente, la deserción estudiantil universitaria, si bien es un problema de todo el sector de política educativa, es más evidente en las IES públicas donde se condensan los mayores índices de deserción. Los estudiantes de estas IES por lo general son más vulnerables a abandonar una carrera de pregrado, ya que, aunque los costos de matrícula son menores que en una universidad privada, las variables que determinan la deserción son más agresivas a los individuos de menores ingresos económicos. No es por nada que el Gobierno ha implementado esta política con mayor determinación en las IES públicas.

Capítulo 3

El análisis de la falla de la política pública de permanencia y graduación en Colombia: tomando los casos de la Universidad de la Guajira y la Universidad de Cartagena como unidades de análisis

El presente capítulo constituye la articulación del marco analítico con la información empírica recolectada, es decir, comprende la aplicación del modelo analítico a los datos obtenidos en el trabajo de campo.¹⁷

La hipótesis de trabajo en esta investigación parte de la afirmación de que la política pública de permanencia y deserción ha fallado. En términos de McConnell (2010), “el aspecto más tangible del éxito de la política se relaciona con el logro de objetivos. Por lo tanto, es razonable sugerir que una política es exitosa en la medida en que logra los objetivos que los formuladores se propusieron alcanzar”, pero cuando no se logra siquiera parcialmente, se puede definir como una falla de la política. En ese sentido, se esperaba que la estrategia de fomento a la permanencia redujera considerablemente la tasa de deserción estudiantil universitaria a un 25%.¹⁸ Luego de pasar más de diez años de su implementación, no se ha logrado reducir los indicadores, objetivo

¹⁷ Es importante resaltar que en el desarrollo de la investigación hubo dificultades en el acceso a la información de la Universidad de la Guajira. Los canales regulares para acceder a algún funcionario de dependencias encargadas del tema de la deserción estuvieron cerrados, ejemplo de ello son los correos electrónicos (30) que se enviaron y las innumerables llamadas telefónicas a diferentes departamentos como el de Bienestar Universitario, la Rectoría e incluso los intentos de contactar a otros funcionarios de rango medio, que no respondieron estas solicitudes. Por canales alternativos como las redes sociales, solo se obtuvieron respuestas automáticas con el siguiente texto: “Hola Wilfrido Gracias por contactarnos, en un momento un asesor se pondrá en contacto”, lo que se repetía cada vez que se solicitaba alguna información, pero el asesor nunca se puso en contacto. Es decir que tanto el contexto de la pandemia, como la falta de respuesta por parte de los funcionarios, dificultaron el acceso a la información. Una forma mediante la cual se pudo hacer un acercamiento indirecto fue por medio de un tercero a quien se solicitó visitar personalmente la Universidad y solicitar la información. Este relató que la Universidad de la Guajira se encuentra en una situación muy tensa, en la que diferentes estamentos, como el de los maestros y trabajadores, están en conflicto interno con los entes rectores, pues les deben varios salarios. Además, cuando este tercero consultó sobre la oficina del programa CARA, no obtuvo más información que la de seguir los canales regulares de respuesta, el envío de solicitud de información por correo o vía llamada telefónica. Pero este procedimiento ya se había seguido sin que se haya obtenido respuesta alguna. Frente a estas barreras en la información, surge como hipótesis que, puesto que esta IES se encuentra en la búsqueda de una acreditación de alta calidad por parte del CNA y el tema por el cual se le consulta es de importancia para acceder a tal acreditación, los funcionarios a cargo no deseaban entregar información que pudiese ser sensible para dicho proceso. Esto ciertamente planteó un límite para esta investigación.

¹⁸ La meta, que se ha fijado como país, es disminuirla al 40% en el año 2010, y al 25% en 2019, según se contempla en el documento Visión Colombia II Centenario 2019.

principal de la estrategia del Gobierno. Sin embargo, como lo señala Peters (2015), a veces estas fallas corresponden a un problema más complejo que reducirlo a un tema de lograr los objetivos. Es por eso que se ha sugerido como un marco explicativo a la falla de la política de permanencia y graduación, la falla de gobernanza, es decir, que este tipo de falla se ha evidenciado como la falla más amplia, y simplemente el no lograr los objetivos es un síntoma de ella. Esta construcción analítica ha sido expuesta en el primer capítulo, pero será retomada en este acápite para analizar las evidencias obtenidas, con el fin de que sea comprobada la hipótesis de investigación. Cabe resaltar, que el orden de este capítulo ha sido establecido en concordancia con el marco analítico, esto quiere decir que la subdivisión del presente apartado corresponde a las categorías analíticas que se articulan para dar una explicación coherente con el problema de investigación tratado.

1. La institucionalización de la política

La teoría neoinstitucionalista establece que las instituciones tienen un papel fundamental en la injerencia de los asuntos públicos y básicamente en la solución de problemas públicos. Ahora bien, para que se erijan estas instituciones debe haber un proceso histórico que lo anteceda y lo consolide, en un primer momento como instituciones informales, y luego, como instituciones formales que cuenten con una expresión de respaldo social y legalmente legitimado. La mejor forma de ver consolidar una institución ha de ser cuando esta tenga un respaldo normativo y organizacional que dé cuenta de la existencia de esta.

Para este estudio de caso es relevante ver cómo fue ese proceso, principalmente para sostener la idea de que el enfoque utilizado es netamente institucionalista. El capítulo dos recuenta y recrea todo el subsistema de política educativa en el nivel superior, y de igual forma, toda la institucionalidad formal y normativamente constituida que da lugar a la política de permanencia y graduación estudiantil universitaria en Colombia, lo que no se evidencia es cómo fue el proceso de institucionalización de esta, por lo que vale la pena recrear un poco sobre la base de algunas fuentes consultadas.

1.1. Del proceso a la formalidad

Para Howlett (2009, 19), la condición para que los actores pertenezcan a un sistema político (para este caso sería el subsistema de política de educación superior), va a estar determinado por elementos externos, incluso, anteriores a ellos, como por ejemplo las instituciones formales.¹⁹

La evidencia refleja que el problema de la deserción estudiantil universitaria se institucionaliza en Colombia de manera informal en un primer momento. Esta afirmación nace al encontrar que, cuando en el año 2002 se hace el primer esfuerzo por parte del Gobierno Nacional para atender el problema, esta llega como problema público a raíz de una conducta inusual en el proceso normal de los estudiantes en el sistema de educación superior, es decir, el crecimiento constante del abandono de estos a sus estudios.

Las universidades para finales de los años noventa y comienzos del dos mil, aún no habían logrado que el Gobierno colocara los ojos sobre un problema que los aquejaba y que no consideraban que fuese un simple problema del sistema educativo (MEN 2002, 24). Para el año 2002, el MEN en su primer informe sobre la deserción estudiantil universitaria relata que “había un desconocimiento sobre el problema”, lo que impedía encontrar las causas y por ende las posibles soluciones a este. Esta evidencia refleja el momento clave en que el Gobierno Nacional entiende que es un problema público y no solamente del sistema de educación superior. Por eso, en ese mismo informe el Gobierno se comprometía a aunar esfuerzos junto a las IES para que de manera institucionalizada trabajaran para determinar las cifras reales, las causas y posibles soluciones a dar.

Antes de esos primeros esfuerzos, algunas universidades no entendían (incluso el mismo MEN) el carácter formal que debía tener el manejo de dicha problemática, pues el Ministerio de Educación en Colombia había establecido por mucho tiempo que los ejercicios de sus labores estaban focalizadas a nivel primario y secundario. Esto cambia cuando se dan las reformas en la educación superior de los años ochenta y noventa, dando paso a la ampliación de la cobertura educativa, lo que permite a que grandes masas de estudiantes de los estratos más bajos (1, 2 y 3) ingresen a las universidades, ampliando su atención hacia este nivel educativo. Esta afirmación

¹⁹ Las instituciones son un conjunto de reglas que estructuran las interacciones sociales. Para que estas puedan considerarse como instituciones formales, el conocimiento de estas reglas debe ser compartido por los miembros de la comunidad, la organización o la sociedad (Lowndes et al. 2018).

sobre la atención al nivel de educación superior por parte del Gobierno se ve reflejada con la consolidación de toda una estructura institucional normativa que se encargará de vigilar y controlar este subsistema de política, consagrada en la Constitución Política de Colombia del año 1991 y reglamenta con la Ley 30 de 1992.

Con la consolidación de una institución formal, para llamar de esa forma a todo el entramado legal y constitucional que da forma al subsistema de política educativa de educación superior, la vía para el manejo de la problemática de la deserción llegó en los años posteriores. La década dorada para la educación superior comenzó en los años dos mil, cuando nace el Viceministerio de Educación Superior y junto con él toda una oficina para el manejo de la permanencia y graduación estudiantil.²⁰ De igual forma, se crea todo un sistema informático (SPADIES) para tener datos actualizados sobre la problemática, también, el MEN realiza tres estudios sobre el problema en el 2002, 2008 y 2009 en donde se informa sobre todo el trabajo que se ha realizado en esta materia.

Según la coordinadora actual del grupo de Fomento al Acceso y la Permanencia de la Educación Superior del Viceministerio de Educación superior, y en entrevista para esta investigación desataca lo siguiente: “los primeros años de este siglo fueron fundamentales para atender los principales problemas del sistema de educación superior, en especial el de la deserción” (Vargas, 2020, en entrevista). Su relato va en línea con lo que los documentos del MEN, en especial sobre la atención al problema de la deserción, ya que, en estos años el Gobierno hizo una apuesta institucional, en primer lugar, para conocer la problemática, y, en segundo lugar, para atenderla y darle una solución. Relata que “el mayor alcance de esta apuesta ha sido construir una política integral que reúne un trabajo articulado con las IES”, refiriéndose al modelo integrado de gestión de la permanencia y graduación.

La institucionalización formal de la política de fomento a la permanencia y graduación estudiantil es un proceso histórico que va articulado a elementos externos a este, como, por ejemplo: la democratización de la educación superior y la ampliación de la cobertura educativa que dieron

²⁰ Para los neoinstitucionalista la legislación o las políticas públicas son expresiones de un marco institucional formal, las cuales determinan las reglas del juego.

lugar el fenómeno de la deserción, que estuvo atendida por varios años, no de manera institucionalizada desde lo gubernamental, más bien, de manera aislada por las diferentes universidades. Colocar en la agenda el problema de la deserción y empezar a consolidarlo como un problema de índole público es lo que ha permitido la formalidad de este problema en Colombia, pues las estructuras legales y normativas, además de todas las dependencias creadas por el Gobierno que existen hoy en día para atenderla, son el reflejo de ello.

1.2. La institucionalización en los casos estudiados

Llevar a un nivel intrainstitucional la política de permanencia y graduación estudiantil, es un ejercicio de gobernanza, teniendo en cuenta que en Colombia las IES cuentan con autonomía, lo que les permite gozar de independencia en las decisiones, aunque estas tengan que ver directamente con problemas generados en el sistema de educación superior.

El Gobierno Nacional, en pleno reconocimiento de la autonomía universitaria, deja a su discrecionalidad someterse a un acuerdo para trabajar de manera mancomunada en la búsqueda de solución para el problema de la deserción. El diseño de la política de permanencia, especialmente tomando la guía de implementación como fuente, el MEN reconoce que un principio fundamental es la universalidad, es decir, que todas las IES pueden implementar la política pública de permanencia y graduación (MEN 2015, 32), para lograr el objetivo de la reducción del indicador de deserción a nivel nacional. Esa implementación debe ser garantizada de manera institucional e integral, lo que lleva a la universidad a un ejercicio de posicionar el tema de la deserción como elemento transversal de la organización y con ello cumplir acuerdos programáticos que estipula el Gobierno de manera normativa. Entre ellos, que “los programas y proyectos de la política deben responder a necesidades propias de las instituciones, y de igual forma, sostenerse y mantener en el tiempo” (MEN 2015, 23-24), esto generaría un posicionamiento y formalización de la política de permanencia y deserción.

Para el factor institucional, es decir, si se han estructurado interacciones sociales que configuran reglas o procedimientos que busca que los miembros de la universidad se unifiquen para lograr resolver problemas o conflictos dentro de ellas, vemos que el caso positivo (Universidad de Cartagena), se ha encontrado que los procesos han ido en esta vía. En la triangulación de las

fuentes, se ha detectado que el proceso institucional vivido en la Universidad de Cartagena corresponde a un trabajo por lograr que la política emitida desde el Gobierno Nacional se institucionalizara, articulando los procesos aislados que se llevaban a cabo para atacar a la deserción.

Como lo señala el informe realizado por el MEN en la Universidad de Cartagena en donde relatan las directivas que: “Fue gracias al proceso de institucionalización de esta iniciativa que se logró no sólo involucrar a otras instancias sino consolidar el Sistema Integrado de Retención Estudiantil- SIRE”.²¹

Entendiendo la institución como un proceso, es importante resaltar que el acuerdo entre el Gobierno Nacional y la Universidad de Cartagena desencadenó todo un entramado de acciones que permitieron la consolidación de la política, como era requerido desde el MEN.

Nuestra Institución, antes del convenio con el Ministerio, tenía unos lineamientos estratégicos, pero no estaban definidos en un documento. Después del convenio sistematizamos experiencias e institucionalizamos acuerdos, y estos han sido los mayores logros. Zohamy Ardila Ramos. Jefe Académico de la Facultad de Ciencias Sociales y Educación, (MEN 2015, 54).

Como lo señala el neoinstitucionalismo, una de las formas de expresión formal de la institucionalización de un tema es precisamente la legalización de este. Los planes de desarrollo de los años 2010 en adelante y el Acuerdo 09 de 2011 reafirman dicha institucionalización del tema, apuntándole a objetivos como el fortalecimiento de los recursos o la reestructuración organizacional de la oficina de Bienestar Universitario. Las directrices manifestaban lo siguiente en ese sentido: “la institucionalización de la política de fomento a la permanencia y graduación estudiantil a través del Plan de Desarrollo Institucional, aseguran la continuidad de la estrategia”. El reconocimiento del proceso de institucionalización es un tema que ha articulado a todos los actores que integran el campus universitario, no sólo la parte administrativa sino a la población objetivo. Una de las beneficiarias de la política de permanencia y graduación señaló lo siguiente:

²¹ El programa que articula todos los esfuerzos para atacar el problema de la deserción en la Universidad de Cartagena.

La política de fomento a la permanencia es un contrato con la sociedad, somos la única universidad pública que existe en Cartagena, por lo cual desde la institución se ha apalancado una política inclusiva que comprende que la única forma de salir de la pobreza es estudiando. La universidad acoge a los estudiantes de capacidad económica limitada, desarrolla estrategias para fomentar la permanencia de las minorías étnicas y de las personas con discapacidad. Nos han brindado espacios para construir conjuntamente una política incluyente. Vanessa Escudero. Estudiante - Universidad de Cartagena (MEN 2015, 56).

Por su parte la Universidad de La Guajira, ha generado un proceso muy discreto en la institucionalización de la política pública de permanencia y graduación. La investigación no permitió identificar un proceso que acredite un acuerdo formal por parte de esta IES y el MEN. Sin embargo, en el Acta 009 del año 2002 se crea el programa CARA (Consejería y Acompañamiento al Rendimiento Académico), luego para el año 2014 se da un acuerdo con la Gobernación de la Guajira (Acuerdo 014 de 2012), en el que se suscribe establecer políticas que fomenten la permanencia y graduación estudiantil, pero en la revisión de otras fuentes, no se les da ejecución a muchos pactos establecidos, aparte de seguir apoyando al programa ya existente. La anterior afirmación nace luego de la revisión de los documentos que contienen los planes de desarrollo de 2013 al 2018.

Los lineamientos y compromisos que de manera normativa establece el MEN en su guía para la implementación del modelo de gestión para la permanencia y graduación, no se encuentran establecidos en ninguno de los planes de desarrollo. En consecuencia, cabe resaltar, que, sí existe una unidad que se responsabiliza en el tema de permanencia y graduación, el programa CARA, pero este no corresponde con los lineamientos del MEN, no hace parte de la estructura organizacional (como lo demuestra la estructura organizacional que muestra la universidad en su página web) y no posee una línea directa con la rectoría, pues este programa es uno de muchos de los cuales está a cargo de la dependencia de Bienestar Universitario. Como lo señala María Carolina, egresada y exrepresentante estudiantil de la Universidad de la Guajira (en entrevista con el autor, Mayo 22 del 2020), “este es un programa aislado, solamente se conoce cuando un estudiante tiene problemas académicos o pasa por una situación difícil, institucionalmente no lo presentan”.

El papel institucional es fundamental para la implementación de la política, el no reconocerlo hace que esté presente falencias en el logro de los objetivos, una desarticulación entre los planes o proyectos y limitaciones en el intercambio de información.

2. La acción de los actores internos y externos en el proceso de gobernanza

La gobernanza es en pocas palabras el ejercicio de la acción pública en manos no solamente del Estado sino de actores no estatales. Es clara que la responsabilidad sigue siendo del Estado, pero en la actualidad se necesita de la participación de otros actores para dirigir esos intereses y satisfacer las demandas sociales (Aguilar 2006, 104).

El Gobierno colombiano, en el ejercicio de su soberanía (consagrada en la Constitución Política de 1991), ha establecido que las universidades cuenten con autonomía en el manejo de sus decisiones, de igual forma, que cuenten con un órgano colegiado que tome las decisiones más importantes en este tipo de instituciones. Este órgano colegiado es denominado Consejo Superior, donde hay representación de los diferentes estamentos que hacen parte de la universidad (estudiantes, docentes, trabajadores, egresados, exrectores, representación del gobierno departamental o municipal y representantes del Ministerio de Educación). Cada universidad, sea pública o privada, tendrá autonomía en la toma de decisiones, por lo tanto, tendrán la autonomía de decidir si implementan o no la política de permanencia y deserción estudiantil universitaria. Es claro que, en un escenario de gobernanza los actores no estatales (como los estatales) tienen intereses y objetivos en común para lograr reducir los niveles de deserción. Es un trabajo tanto de coordinación como de cooperación, ya que no hay un monopolio sobre la experiencia, los recursos económicos o los recursos institucionales para gobernar sobre ese problema en específico.

En ese reconocimiento de un escenario de gobernanza, el MEN, en su construcción de la política, reitera que “el tema de la graduación y permanencia no es sólo responsabilidad de una unidad académica o administrativa”, es decir, que la política requiere de un elemento de transversalidad tanto interna como externa. A nivel externo (o extrauniversitario) se necesita de un acuerdo entre la universidad y el MEN, donde se comprometen a trabajar de manera mancomunada, por lo que

la institucionalización, como ya se ha resaltado, es fundamental para la implementación de la política.

En los datos encontrados, la Universidad de Cartagena, por medio del Acuerdo 009 de 2011, realiza un compromiso de trabajar con el MEN para lograr objetivos que están bajo sus intereses, lo que se entiende como un acuerdo entre un actor estatal y un actor no estatal para participar de manera directa en la toma de decisiones y en las formas de ejecución de una política que les permita conseguir un objetivo en común. Antes del acuerdo se consideraba que las acciones de fomento a la permanencia y graduación eran aisladas, pero que estas “se comenzaron a fortalecer gracias al convenio con el MEN” (MEN 2015b, 53).

En un escenario interno, lo que en el diseño del marco analítico se ha denominado gobernanza universitaria, se ha analizado que en la Universidad de Cartagena en su proceso de implementación de la política ha generado estos espacios, precisamente con la intervención del MEN. Como lo señala el informe sobre la experiencia en esta universidad, “El convenio con el Ministerio facilitó la inclusión de diferentes actores comprometidos con el fomento a la permanencia y graduación estudiantil”. ¿De qué forma? En los planes de desarrollo de 2010 de la universidad de Cartagena se da cuenta de los diferentes talleres de trabajo como posibles propuestas para posicionar el tema de la política. Según la fuente consultada, se recrea un poco este momento:

El ejercicio no fue exclusivo del área de Bienestar Estudiantil, sino que involucró a diferentes actores que revisaron y ajustaron los componentes del SIRE. Participaron el área de Sistemas, la División de Calidad, la Vicerrectoría Académica, la Oficina de Planeación, el Centro de Admisiones, el área de Registro y Control Académico, la División de Sistemas y la División de Comunicaciones y Relaciones Públicas.

Nuestra experiencia nos ha permitido crecer como Institución, cada día hay más actores involucrados y un mayor compromiso. El tema de fomento a la permanencia se ha convertido en el pilar de las acciones que desarrollamos desde las diferentes instancias para incentivar que nuestros estudiantes inicien su carrera universitaria, permanezcan y la culminen con éxito”. Gina Ximena Díaz. Jefe del Departamento Académico del Programa de Biología - Universidad de Cartagena (MEN 2015, 34).

Según Meléndez (et al. 2010), la gobernanza universitaria tiene que ver con la estructura de la acción política, tanto del gobierno como de los actores de la comunidad universitaria, en ese sentido, este concepto busca vislumbrar las interacciones entre los actores estratégicos que en un campo determinado realizan acciones con un objetivo en común. La experiencia de este caso es un ejemplo de ello, pues los datos encontrados recrean que muchos actores internos dentro de la universidad participaron para lograr la implementación de la política.

Las experiencias del caso de la Universidad de la Guajira arrojan una situación diferente. Si bien, toda universidad pública en Colombia tiene como ente rector un Consejo Superior y en este deben estar presentes representantes del Gobierno Nacional y del MEN, es de esperar que estos representantes tengan alguna influencia, como, por ejemplo, en la implementación de la política de fomento a la permanencia y graduación. Pues esto no ha sido así, a diferencia de la Universidad de Cartagena, la Universidad de la Guajira no ha seguido estos lineamientos normativos (establecidos en la guía de implementación MEN 2015b), lo que implica un panorama diferente en la gobernanza universitaria, específicamente en el papel que tienen al tratamiento de la deserción estudiantil universitaria.

El manejo de la gobernanza extrauniversitaria tiene ciertas repercusiones en la gobernanza universitaria interna, por lo menos así lo hemos evidenciado en este caso. Es decir, cuando no se logran alianzas estratégicas con el gobierno central los niveles internos de gobernanza universitaria no son modificados.

La universidad de la Guajira ha tenido tres momentos trascendentales en el manejo de la deserción, pero estas no han tomado un carácter integral. La primera, y como hasta ahora se ha mantenido, ha sido la creación del programa CARA en el año 2002 por medio del Acto 009 de ese mismo año, expedida por el Consejo Académico. Un segundo momento, en el 2012 por medio del Acuerdo 014 del Consejo Académico, donde se esperaba entre otras cosas, fortalecer el programa CARA. De este acuerdo llama la atención lo siguiente: llevar a cabo estudios sobre la problemática en esta institución,²² pero en ningún momento se resalta utilizar la herramienta

²² Los estudios encontrados sobre deserción que se han realizado son: Meléndez. 2008. Análisis descriptivo de la tasa de deserción, factores académicos; Ucrós, Vargas y Blanco. 2013. Costos asociados a la deserción, factores económicos; y Brito y Pineda. 2015. Análisis de la deserción y de la graduación de los estudiantes de la Universidad

SPADIES, como fuente de información sobre esta problemática; realizar estrategias enfocados a lo pedagógico y académico, desconociendo otros factores como el económico e institucional; y, por último, el discurso que se maneja es de articulación con niveles de gobierno municipales y departamentales.

Tabla 12. Recorte de Acta Consejo académico U. de la Guajira

<i>Política No 1. Acceso con calidad y equidad.</i>	
Proyecto	Acciones
Articulación con las secretarías de Educación departamental y municipales certificadas.	Firma de convenios. Trabajo mancomunado en procesos de mejoramiento de la calidad de la educación del departamento. Articulación de asignaturas del área de ciencias básicas con los Establecimientos Educativos de mayor demanda para ingreso en la U.

Fuente: Acuerdo 014 de 2012, Secretaría General del Consejo Académico de la Universidad de la Guajira

Finalmente, un último momento ha sido el plan de desarrollo 2018-2021. Sólo hasta este plan se comienza a hablar sobre responsabilidades compartidas, en donde, convergen varias dependencias con objetivos unificados al proyecto de “Compromiso institucional con la retención y graduación exitosa para disminuir la deserción”. En este plan de desarrollo como reto principal se han planteado la acreditación de alta calidad, y un factor a evaluar por el Consejo Nacional de Acreditación es precisamente los índices de deserción y el tratamiento que se le da a esta. Dentro de las acciones que pueden inferir en la relación interna de los actores ejecutores de la política, llama la atención que se habla de redefinición tanto de la política existente (lo que se entendería como un cambio significativo del programa CARA), de sus programas, estrategias y servicios que hasta su momento habían existido. Las nuevas unidades que entrarían como responsables, además de la dirección en cabeza del programa CARA, era la Vicerrectoría Académica, las Direcciones Provinciales, Decanos de facultades, Direcciones de programas, Bienestar Social y Registro y control.

de la Guajira. Todos estos trabajos son de corte académico, y no están articulados a la Universidad de la Guajira, por lo que no corresponden a un tipo de investigación gestada desde esta institución.

Aunque este plan de desarrollo no se encuentra ejecutado en su totalidad, aún falta un año, en lo que concierne a este proyecto que derivaría un nivel institucionalizado y con un nivel de gobernanza universitario más activo en proporción de actores involucrados, se ha encontrado que muy poco de lo planteado se ha llevado a cabo. Lo que se sigue observando es una centralización de las tareas y responsabilidades sobre un solo programa. Según una egresada y exdirigente estudiantil (María, en entrevista con el autor, mayo 22 del 2020): “El programa CARA es lo único que conocemos en cuanto al manejo de la deserción en nuestra universidad, y este programa solo tiene presencia en la sede central, en la oficina de Bienestar social”. Lo que indica que las Direcciones provinciales de Maracaibo, Fonseca, Villanueva y Manaure no cuentan con una oficina que atienda la situación de los estudiantes en situación de desertar.

Se podría decir que con este plan de desarrollo se esperaría un nivel de gobernanza universitaria más activo, pero eso dependería mucho de lo que establece el MEN, cuando se refiere que para consolidar esta política se necesita el compromiso de todos los actores internos de la universidad y sobre todo del papel activo del rector.

Finalmente, la falta de integralidad de la política en el caso de la Universidad de la Guajira es evidente, el mismo plan reitera que es un enfoque académico y psicológico, dejando de lado factores institucionales, económicos y sociales algo que sí tiene previstos el modelo integrado del MEN.

2.1. La coordinación de los actores: en búsqueda de reglas y responsabilidades definidas

Tanto la cooperación como la coordinación son dos elementos centrales en el desarrollo de la presente investigación, pues como ya se ha visto, estas son las variables decisoras en la concreción de tareas que permiten una implementación adecuada en busca de objetivos. Ahora bien, en el análisis de esta investigación se han recreado dos niveles de coordinación y cooperación, pero todos siempre bajo un amparo de gobernanza. El primero es el nivel extrauniversitario, es decir, los niveles de cooperación y coordinación que tienen las IES con los actores externos a él, en este caso la capacidad de gobernanza con el nivel central del Gobierno Nacional en cabeza del MEN. Este nivel tiene algunos elementos de análisis profundos que serán detallados en el siguiente apartado. Pero cabe resaltar que la evidencia más importante para los

casos estudiados y determinar si existe o no un convenio para atacar el problema de la deserción estudiantil universitaria, es por medio de acuerdos suscritos entre ellos, donde se detalla por ambas partes un mutuo acuerdo para en conjunto articular acciones en torno a la política de permanencia y graduación estudiantil universitaria. Para el caso positivo de la Universidad de Cartagena se ha encontrado la evidencia de este acuerdo, suscrito para el año 2011 (Acuerdo 009 de 2011). Mientras que, para la universidad de la Guajira, en este nivel solo se ha encontrado acuerdos programáticos con niveles más bajos de gobierno, como lo es con gobierno del departamento de la Guajira, donde se suscribe el Acuerdo 014 de 2012 “Por medio del cual se establecen políticas institucionales para fomentar la permanencia y graduación exitosa de los estudiantes”.

El otro nivel de análisis es el interuniversitario, es decir, los manejos internos en cuanto articulación, coordinación y cooperación de los diferentes actores dentro del alma mater. Según la teoría, la cooperación es la capacidad que tienen los actores inmersos en un proceso de políticas públicas de integrarse, para que los objetivos de política puedan lograrse en el nivel de implementación (Van der Steen et al. 2015). En ese sentido, la coordinación es un concepto que engloba al definido anteriormente, porque lo que busca la coordinación es tomar la capacidad que tienen los actores inmersos en el proceso de política pública de integrarse, pero con la facultad de que se dirijan bajo una serie de reglas y responsabilidades que han sido definidas con anterioridad (Cejudo y Michel 2017, 6). También, porque en un contexto de gobernanza como en el que estamos analizando la política de permanencia y graduación, es claro que no puede haber una coordinación entre los actores involucrados si estos no cooperan.

Siguiendo las debidas orientaciones analíticas, se puede notar, bajo la evidencia extraída del caso de la Universidad de Cartagena, que la variable de coordinación está explícita dentro del contenido normativo de la guía del modelo de implementación de la política emitida por el MEN (2015), es decir, que las acciones dirigidas para establecer mecanismos que permitan la coordinación son definidos de la siguiente manera:

- Que los deberes funcionales y los grados de responsabilidad de todos los actores de la institución de educación superior deben ser claros, y de esa forma cómo estos se articulan con el líder (programa) para gestionar el modelo.
- Que la unidad o programa creado debe estar adscrito a vicerrectoría o bienestar universitario y establecer un vínculo directo con la rectoría.
- Se deben elaborar manuales de procesos y procedimientos claros. También, generar procesos de investigación sobre deserción estudiantil que faciliten el diseño y fortalecimiento de las medidas que se propongan desde el programa creado.

Para que exista un proceso de coordinación claro, desde la teoría se considera que es necesario que existan reglas y responsabilidades que direccionen las acciones de los actores; las cuales se deben entender como atributos de un proceso interorganizacional que permitan que los actores inmersos tengan una conciencia clara de las funciones y actividades a realizar. Básicamente, tener reglas y procedimientos claros determina lo que debe coordinarse (Cejudo y Michel 2017).

En este proceso de gobernanza sino se tienen claras las reglas, procedimientos y funciones, se desencadena lo que Pressman y Wildavsky (1998, 55-56) han denominado: una inadecuada interrelación entre los eslabones que componen la implementación. Por eso es fundamental que se forjen los suficientes eslabones subsecuentes de una cadena de causas que permitan obtener los resultados que se desean. Pues como lo hemos visto, la fuente normativa consultada establece que es necesario que se creen este tipo de reglas con el fin de alcanzar los objetivos. En la Universidad de Cartagena se ha encontrado que se ha destacado “el papel en la formación integral, la promoción de los valores institucionales como el trabajo en equipo, la coordinación mutua y la corresponsabilidad” (MEN 2015b, 57), atributos elementales de la coordinación. La Universidad de Cartagena desarrolló un trabajo interinstitucional caracterizado por la corresponsabilidad de diferentes instancias. Ellos han considerado que: “su trabajo en equipo y el compromiso son factores claves para darle continuidad a la política”.

El compromiso institucional de la Alta Gerencia, el trabajo en equipo, la concepción del fomento a la permanencia como algo integral, la inclusión de diferentes actores, la sensibilización y el

entendimiento de que no hay acciones aisladas son los factores de éxito de la experiencia institucional. Martha Carvajal. Psicóloga - Universidad de Cartagena.

Los resultados no habrían sido posibles sin la constancia de los diferentes actores que se empeñaron en apalancar la política de fomento a la permanencia a través de acciones inherentes al componente de sensibilización y posicionamiento, como son las visitas a los jefes de departamento y las reuniones de socialización de la propuesta con la comunidad educativa. MEN 2015b, 56.

En la Universidad de Cartagena se han realizado acciones como, según el MEN (2015b, 57):

- El programa SIRE ha sido la identidad. Este ha favorecido la recordación, el sentido de pertenencia y el posicionamiento para que estudiantes, profesores y otros miembros institucionales se apropien de un mismo discurso.
- El programa SIRE está adscrito a vicerrectoría académica, lo que le ha permitido tener un vínculo directo con la rectoría, generando un mayor impacto en su implementación.
- El programa de sistemas de información conexo ha permitido integrar los resultados de las diferentes áreas ejecutoras de los programas.
- Y, la capacitación de las personas responsables, en cuanto a elementos conceptuales y operativos, ha permitido el adecuado desarrollo de las estrategias de permanencia y graduación.

La fuente normativa explica que es necesario articularse, definir los deberes y grados de responsabilidad que son importantes en la cooperación. Mientras que la fuente empírica relata cómo ha sido ese trabajo en equipo, la cooperación mutua de actores inmersos en el proceso, resaltando su “compromiso y voluntad de posicionar el tema y los programas de permanencia y deserción a tal nivel de considerarlo parte de la cultura y el bienestar universitario de la Universidad de Cartagena” (MEN 2015b, 57), por lo que existe una legítima coherencia entre estas fuentes. Otra fuente a la que se ha recurrido en esta investigación da cuenta de que en los planes de desarrollo de los años 2010-2014 y 2014-2018, se propone una reestructuración al organigrama de la institución, donde se incorporan nuevas dependencias, entre ellas, la Vicerrectoría de Bienestar Universitario, en la que se incorpora la Estrategia SIRE, es decir, el programa líder de la política de permanencia y graduación, dándole cumplimiento a lo establecido normativamente por el MEN. De igual forma, en esos planes de desarrollo hay una

rendición de cuentas en la que se colocan las proporciones de actividades alcanzadas, y en lo que corresponde a talleres para la adecuación y capacitación de acciones en virtud de la política de permanencia y graduación, se refleja un 95% de cumplimiento para el año 2015. Con esto queda claro que se han generado condiciones y espacios donde se trabajan las reglas y responsabilidades, atributos significativos para una adecuada coordinación.

Otro elemento fundamental dentro de la coordinación es el intercambio de información, cuando esta es limitada, también lo será para la solución de problemas. La implementación de la política es un proceso, es decir, unas acciones e interacciones constantes en búsqueda de un objetivo. Esto muchas veces es alterado porque la información es limitada entre los actores inmersos dentro del proceso de implementación. Para observarlo es importante saber cómo es el funcionamiento de la política en el caso estudiado.

Para la Universidad de Cartagena, existe una directiva líder de la política de permanencia y graduación, el cual es el programa SIRE que está adscrito a la Vicerrectoría de bienestar universitario, que, a su vez, maneja un diálogo directo con la Rectoría de la universidad, esto se constata con la evidencia de los planes de desarrollo 2014-2018, en donde se muestran el organigrama de la institución luego de las diferentes reformas que ha sufrido. La información tiene un nivel tal que le permite a la dirección del programa incidir en la toma de decisiones del alma máter, con el fin de aumentar los rubros que son requeridos para mejorar el índice de deserción universitaria. Para constancia de esto, según la evidencia de las fuentes el programa cuenta con un flujo de información constante con: el área de sistemas; la división de calidad; la Vicerrectoría Académica; la Oficina de Planeación; el Centro de Admisiones; el área de Registro y Control Académico; la División de Comunicaciones y Relaciones Públicas. Esto le permite a la política generar espacios de comunicación en el nivel más alto de coordinación, lo que “ocurre cuando las organizaciones están involucradas en un proceso donde los actores específicos están formalmente obligados a intercambiar información; este nivel involucra a los miembros de las organizaciones envueltas en el uso de los recursos al servicio de un objetivo en común” (Cejudo y Michel 2017, 8).

En la Universidad de La Guajira los procesos de cooperación y coordinación en un nivel de gobernanza extrauniversitario están ligados a dinámicas mucho más regionales. Con esto, no se quiere decir que no existan relaciones u otros mecanismos de cooperación y coordinación con el nivel de Gobierno Nacional, porque estas existen, sean estas para trabajar otro tipo de acciones. La afirmación anterior parte de la investigación documental generada para este trabajo, en la que se encuentra que las relaciones que esta IES ha generado para consolidar una política institucional entorno a la permanencia y graduación están adscritas a relaciones con el nivel departamental. En los documentos encontrados no se hace en ningún momento mención de suscribir un acuerdo con el MEN, quien es el que ha diseñado la política pública de permanencia y graduación, y quien se ha erigido como autoridad en un problema público. En ese mismo sentido, no se niega que esta IES tenga en cuenta los direccionamientos nacionales, lo que sí se afirma es que no se han generado esos eslabones subsecuentes de actores implicados en la ejecución de la política. La coordinadora de la oficina de Fomento a la Permanencia y Graduación (Jenny Vargas 2020, en entrevista) señala que: “para lograr una articulación con alguna IES, cualquiera que sea, es necesario que estas notifiquen del acompañamiento que se requiera para la implementación del modelo integrado, el cual es la herramienta más importante de nuestra política”. Para el MEN, es muy importante el respeto por la autonomía que poseen este tipo de instituciones, pues así lo ha consagrado la Constitución y la ley.

Al no tener consagrados procesos de articulación en un nivel de gobernanza extrauniversitario con el MEN, esto repercute en los procesos de cooperación y coordinación en el nivel micro, es decir, en la misma gobernanza universitaria interna. Las fuentes documentales dan cuenta que no ha habido un cambio en la estructura organizacional, las relaciones en cuanto al manejo del problema se han mantenido desde el año 2002, es decir, un programa rector (CARA) que maneja la dirección de la política institucional y que solamente interlocuta con Bienestar Universitario. Esto es una situación compleja, ya que desde lo establecido normativamente es necesario que exista un compromiso institucional, un acompañamiento transversal de todas las dependencias que existen en cada universidad, que la unidad o programa creado debe estar adscrito a

vicerectoría o bienestar universitario y establecer un vínculo directo con la rectoría, pero, sobre todo, el papel del rector debe ser activo.²³

La universidad de la Guajira en su plan de desarrollo 2018-2021 establece que su principal proyecto es consolidar ese compromiso institucional con la retención y graduación exitosa para disminuir la deserción y que todos los objetivos deben estar encaminados a ello. Es un objetivo muy claro, sin embargo, no se consiguen nuevos acuerdos, actos o documentos que recreen nuevas políticas, programas o proyectos que transformen o redefinan las ya existentes. Lo que si se encuentra son documentos que consolidan el programa CARA como la herramienta la disminución de la deserción en esta IES.

2.2. La retroalimentación de la política como factor de cambio: Nivel meso y micro

2.2.1. Nivel Meso

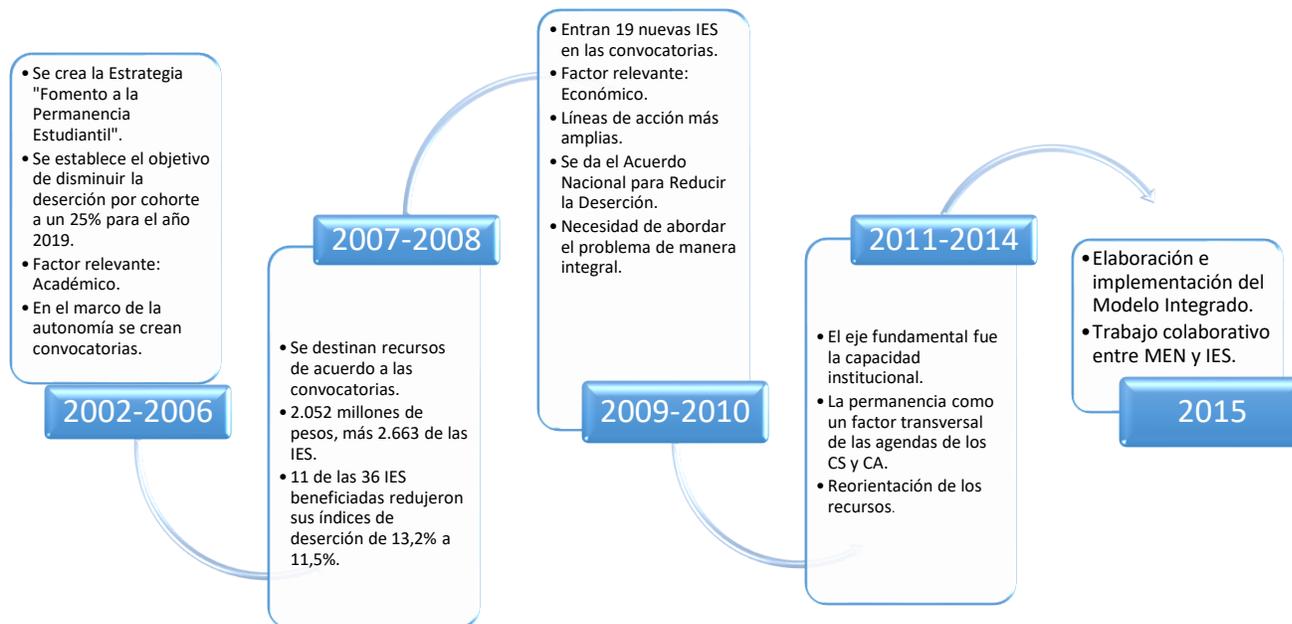
En la construcción del marco analítico para esta investigación se ha recalcado la importancia de analizar el momento de la implementación como un vínculo indisoluble entre este y el diseño, precisamente porque este último siempre es ajustado o calibrado en virtud de las circunstancias de la política, es decir, si los resultados esperados son positivos, no tendría un cambio o calibración.

Por otro lado, dicha parte se ha tomado como unidad de análisis el nivel meso y micro de la política de permanencia y graduación en Colombia. En el nivel meso, se toma como unidad de análisis el subsistema de la política, la arquitectura de la política y el diseño e instrumentos utilizados por el subsistema de política. Mientras que a nivel micro, se toma como unidades de análisis el caso de la Universidad de la Guajira y la Universidad de Cartagena, y cómo sus procesos de implementación han servido como *policy comments* para una calibración y rediseño de la política de permanencia y graduación.

²³ Algo que llama la atención es que los documentos, entre ellas actas y acuerdos, se dan es a nivel del Consejo Académico, y no del Consejo Superior, siendo este último el que toma las decisiones de mayor injerencia en esta institución.

Para poder analizar el proceso y la dinámica que ha vivido la política de permanencia y graduación en Colombia, se ha construido una línea de tiempo que condensa los cambios que ha sufrido esta política.

Gráfico 3. Evolución de la política pública de permanencia y graduación estudiantil universitaria en Colombia



Fuente: MEN 2002-2009

Para Surel y Muller (1998) “una política pública constituye un proceso de elaboración de implementación de programas de acción pública con mecanismos político-administrativos coordinados y con objetivos claros y evidentes”. En ese sentido, la política de permanencia y graduación estudiantil nace en el año 2002 como una estrategia cuyo objetivo claro y evidente es disminuir la deserción estudiantil a un 25% para el año 2019.

En estos primeros años (2002-2006), las evidencias muestran que lo que se buscó “fue contar con una conceptualización y marco nacional de referencia sobre el tema, a partir del cual se conoció la magnitud del fenómeno y comportamiento de sus principales determinantes” (MEN 2015, 19). Además, establecer esta estrategia como parte de un objetivo más amplio que tiene el MEN como lo es el de aumentar la cobertura, la calidad y la eficiencia del sistema de educación superior en

Colombia. En este primer momento, el factor más determinante que conlleva a la deserción estudiantil universitaria es el académico, lo que ha cambiado en tres ocasiones.

En este primer momento se reconoce la autonomía universitaria, lo que implica que la política pública está orientada sobre una legítima interacción entre dos actores que reconocen un problema en común. Por ello, la estrategia estaba centrada en convocatorias, es decir, para acceder a las ayudas del gobierno, las IES debían presentar un proyecto sobre la base de mitigación de la deserción estudiantil. “Se estableció la estrategia de abrir convocatorias dirigidas a IES con mayores tasas de deserción y una mayor proporción de estudiantes vulnerables, en términos socioeconómicos y académicos, para que adelantaran proyectos de mejoramiento” (MEN 2015a, 118). Las principales líneas de acción del MEN fueron: “construcción y adopción de una metodología para el fomento de la permanencia estudiantil; fomento de programas de apoyo a los estudiantes, los cuales son ejecutados por las instituciones de educación superior y divulgación y socialización de información sobre la permanencia y graduación estudiantiles” (tomado de www.mineduacion.gov.co). Esto permitió al MEN diseñar una política sobre la base de unos primeros estudios de la problemática, y un sistema de información que le permitiera medir el problema constantemente (SPADIES).

Entre los años 2007 y 2008, el MEN empieza a direccionar recursos sobre la cantidad de proyectos presentados por las IES en las convocatorias realizadas. Se designaron unos 2.052 millones (de pesos colombianos, unos 565.152,61 dólares) por parte del MEN y unos 2.663 millones (733.431,48 dólares) por contrapartida de las IES, con lo que se beneficiaron 36 universidades, y sólo 11 de estas lograron reducir sus índices de deserción, pasando de 13,2% a 11,5%. En este momento, aún se seguía pensando que el factor más determinante para generar el fenómeno de la deserción era el académico, por ello todos los proyectos estaban centrados en:

- Mejorar las competencias de los estudiantes para el ingreso a la educación superior por medio de programas de transición y una mejor articulación entre la educación media y la superior.
- Actualizar las prácticas pedagógicas de los docentes.
- Brindar apoyo académico y socioafectivo.

- Profundizar en un programa masivo de orientación profesional.

También, se realizaron talleres para la socialización del problema y las medidas que se debían tomar; se realizaron visitas para la asesoría técnica en las IES, por parte del MEN; encuentros y foros regionales entre IES; y se publicaron tres documentos diagnósticos sobre la problemática. Estas fases de implementación de la política permitieron que para el año 2010 se generara ese proceso de retroalimentación de la política, produciendo algunos cambios como:

- En los estudios realizados se estableció el factor económico como el más determinante sobre la deserción estudiantil universitaria.
- Con esto, las líneas de acción fueron más amplias, entre ellas, proporcionar subsidios de sostenimiento y oportunidades de generación de ingreso para los estudiantes de más bajos recursos económicos.
- Se da el Acuerdo Nacional para Reducir la Deserción, suscrito en noviembre de 2010, que puso de manifiesto la necesidad de abordar el tema de manera integral con la coparticipación de los actores involucrados: familias, instituciones, entidades territoriales y Gobierno Nacional.

Este último cambio fue fundamental para el proceso de retroalimentación de la política, pues se pasa de una política construida y elaborada desde la cúspide, a trabajar desde la base con los principalmente afectados, como son las IES y sus estudiantes. Los resultados de este acuerdo fueron trascendentales para los años venideros, pues la política para el año 2011 sufre un cambio importante pasando de invertir los esfuerzos sobre los resultados de la variable de la deserción a invertirse en la permanencia, es decir, hubo un cambio de concepción del problema. Se entiende que el problema debe ser tratado preventivamente y de manera integral, no sólo sobre una variable determinante sino como un problema multicausal. “Bajo esta orientación, se hizo preciso deslindar el tema del enfoque dado desde Bienestar Universitario para abordarlo en el marco de una política institucional, que lo incorpore como un proceso añadido a la planeación periódica con un presupuesto asignado” (MEN 2015a, 23).

Por ello, entre los años 2011 y 2014, el eje fundamental de la política fue incrementar la capacidad institucional y hacer de la permanencia un factor transversal, y punto crucial de las agendas de los Consejos Superiores de las IES. En ese mismo sentido, el MEN cambió la orientación que tenía para los recursos destinados, “en lugar de dirigirlos a acciones puntuales, los destinó a procesos orientados a la transformación estructural conducentes a una política institucional” (MEN 2015a, 23).

Esto tuvo como consecuencia la construcción del modelo integrado o “modelo de gestión de permanencia y graduación estudiantil en instituciones de educación superior” en el año 2015. Fue elaborado por la Dirección de Fomento de Educación Superior del Viceministerio de Educación Superior, un grupo de trabajo de la coordinación de Fomento a la permanencia de Educación Superior, por algunas IES, el Consejo Nacional de Acreditación y la Comisión Nacional de Acreditación. Según la Coordinación de Fomento a la permanencia, este modelo es un nuevo instrumento que busca promover la gestión institucional y el compromiso de la comunidad académica en torno a la permanencia y graduación.

Como se ha visto, la política ha sufrido varios cambios, empezando por un diagnóstico del problema, pasando por entender que su factor determinante no es sólo el académico o económico sino multicausal. Construyendo una política integral que lleva al modelo integrado como la herramienta más actual de la política de permanencia y graduación. Sus cambios o calibraciones han sido evidentes, sobre todo, los sufridos con el acuerdo del 2010 que desencadenaron una visión muy diferente para abordar el problema, producto de los procesos de retroalimentación y coordinación a nivel meso de la política.

Para lograr resultados exitosos en términos de política pública va a depender si el proceso facilita el aprendizaje, y este aprendizaje está sujeto a los comentarios de política sustraídos de la información de los grupos objetivos, lo que “permitirá a los formuladores de políticas saber si el objetivo de la política que se busca alcanzar y las herramientas utilizadas son aceptadas y consideradas legítimas” (Tosun y Treib 2018, 328). Este aprendizaje ha sido fundamental para generar cambios y rediseños en la política, sin embargo, no se puede hablar de resultados exitosos pues las metas trazadas en un primer momento aún no han sido alcanzadas, ya que para el año

2019 la deserción estudiantil por cohortes era de casi 50% según el SPADIES. En lo que sí puede haber cierto éxito es en la deserción medida por universidades, en efecto, las que han implementado las estrategias guiadas por el gobierno han logrado reducir entre 2 y 4% sus niveles de deserción estudiantil por cohorte.

2.2.2. Nivel Micro

A nivel micro, en el caso de la Universidad de Cartagena, el proceso de implementación de la política se divide en dos. En primer lugar, lo que ellos han denominado las medidas aisladas antes del acuerdo con el MEN, y las implementadas con el modelo integral de permanencia y graduación estudiantil. En este nivel, sólo se puede concentrar el análisis a su implementación, no tanto en su diseño o rediseño, más bien cómo este momento sirvió de *policy comments* o fuente de retroalimentación para que los formuladores de la política calibraran la política.

Antes del llegar a convenio con el MEN, el tipo de política pública que se manejaba de manera interna era recreada de la siguiente manera:

La política de fomento a la permanencia y graduación estudiantil, la Universidad de Cartagena, tenía la preocupación del abandono académico desde hace años, pero no realizaba un ejercicio articulado para contrarrestarlo. Desde 1986 cuando existía la División de Integración Universitaria, que a partir de 1994 fue ajustada y se denominó División de Bienestar; se realizaban acciones de fomento a la permanencia de manera aislada, que se comenzaron a fortalecer gracias al convenio con el Ministerio. MEN 2015b, 54.

Mientras las acciones eran encaminadas a los siguientes proyectos o programas:

- Programa de integración a la vida universitaria: Los diferentes actores universitarios coinciden en destacar la importancia de este programa considerado como uno de los principales antecedentes en el campo de fomento a la permanencia en educación superior.
- Encuentros con padres de familia o núcleo familiar.
- Cátedra de la vida universitaria: recibían información histórica de la institución, consejos para permanecer en su proceso formativo y herramientas conceptuales y metodológicas que contribuyen al fomento a la permanencia y graduación en educación superior.
- Programa de tutorías y monitorias.

“Si bien existían estas diferentes estrategias, los esfuerzos no eran suficientes”, relata el rector Edgar Parra Chacón. Esta afirmación se une a otras, como la del exjefe Académico de la Facultad de Ciencias Sociales y Educación, Zohamy Ardila Ramos, quien considera que: “nuestra Institución, antes del convenio con el Ministerio, tenía unos lineamientos estratégicos, pero no estaban definidos en un documento. Después del convenio sistematizamos experiencias e institucionalizamos acuerdos, y estos han sido los mayores logros”.

Antes de pasar a reconstruir a la luz de la teoría sobre implementación y sobre los aspectos normativos a tener en consideración para generar una adecuada implementación, es necesario señalar que antes del acuerdo las acciones encaminadas, si bien no eran estrategias sólidas por falta de coordinación e institucionalización, sí sirvieron de insumo al MEN para construir el modelo integral de la política. Las acciones realizadas de manera aislada eran programas o proyectos que buscaban mejorar la deserción, algunos de ellos fueron incluidos como estrategias esenciales del modelo integral. Por ejemplo, en la guía para la implementación del modelo integral se encuentra el componente 5, en el que se establece la creación de programas de apoyo para estudiantes, por medio de herramientas como la orientación frente a la crisis de carrera y adaptación, que no es más que el programa que la Universidad de Cartagena denominaba “programa de integración a la vida universitaria”. Igualmente, el componente 6 que habla sobre el compromiso del núcleo familiar, que hace referencia a las acciones que realizaba esta universidad para crear esos canales de comunicación con las familias. Finalmente, el programa de monitorías y tutorías “se ha convertido en un programa bandera fortalecido con el convenio suscrito con el Ministerio”, que se inscribe dentro del componente 5, ya mencionado.

Estas estrategias, que en un momento fueron aisladas, sirvieron como insumo para construir y retroalimentar el rediseño de la política pública de fomento a la permanencia y graduación estudiantil universitaria en Colombia, básicamente porque se mostraron como herramientas fuertes para mejorar los índices de deserción. Esto no hubiese sido posible sin el trabajo colaborativo entre el MEN y las IES, especialmente desde el acuerdo suscrito entre los rectores y el Gobierno Nacional en el año 2010.

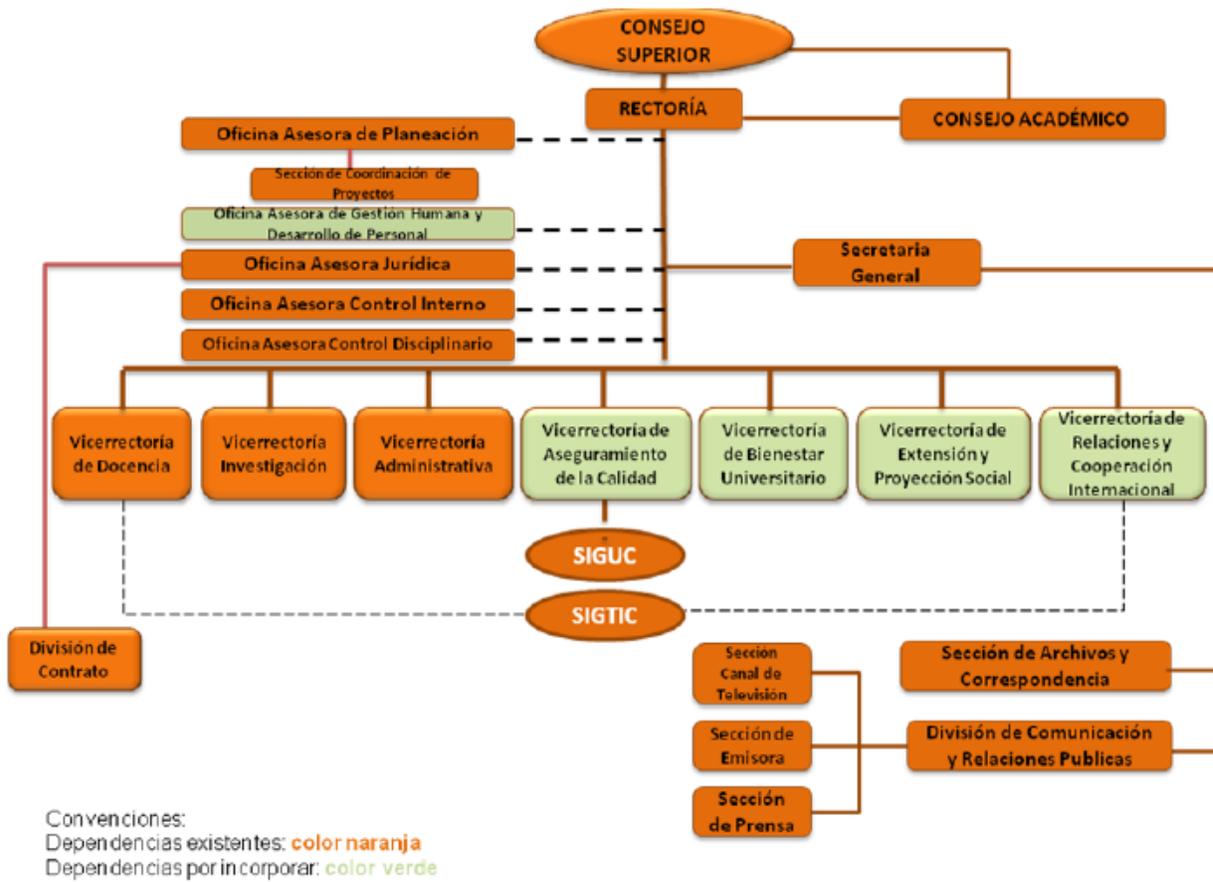
A nivel normativo, y como prácticas adecuadas para una correcta implementación, el MEN señala que es fundamental analizar la estructura organizacional y si es necesario “definir una nueva estructura organizacional, que permita la interrelación de las diferentes instancias que componen la institución” (MEN 2015b, 31). Y en ese sentido, “difundir información constante que dé a conocer la temática, la estructura del programa y las acciones”. También, era necesario la creación de un sistema de seguimiento y monitoreo para la evaluación de los indicadores de deserción y graduación.

Para analizar la implementación de estas acciones, las fuentes consultadas dan cuenta de dichos aspectos, pues el informe sobre la experiencia de la universidad de Cartagena así lo relata:

Es de destacar que se desarrollaron todos los componentes definidos por el Ministerio, a través de diversas acciones que incluyeron el fortalecimiento de los sistemas de información, la corresponsabilidad con las familias, los planes de mejoramiento, los incentivos económicos y académicos para los estudiantes y la gestión de recursos, entre otros. La Universidad de Cartagena inició con campañas de sensibilización, acercamiento e información sobre las estrategias institucionales de fomento a la permanencia. Para ello, visitaron los diferentes departamentos y comprometieron a los colaboradores en este ejercicio. No fue una tarea fácil, pero obtuvieron resultados evidentes que se ven reflejados en la inclusión de las diferentes instancias (MEN 2015b, 55).

En este punto, también se toma el plan de desarrollo del año 2014-2018 para contrastar lo expuesto de la fuente empírica. En él se ve efectivamente cómo se da esa reestructuración del organigrama que buscaba una mejor adecuación para interrelación de las diferentes instancias. En las siguientes ilustraciones se detallan cuáles fueron esas nuevas dependencias (color verde) que se crearon con el fin de mejorar las acciones encaminadas a implementar el modelo integrado de la política de fomento a la permanencia y graduación.

Gráfico 4. Organigrama U. de Cartagena



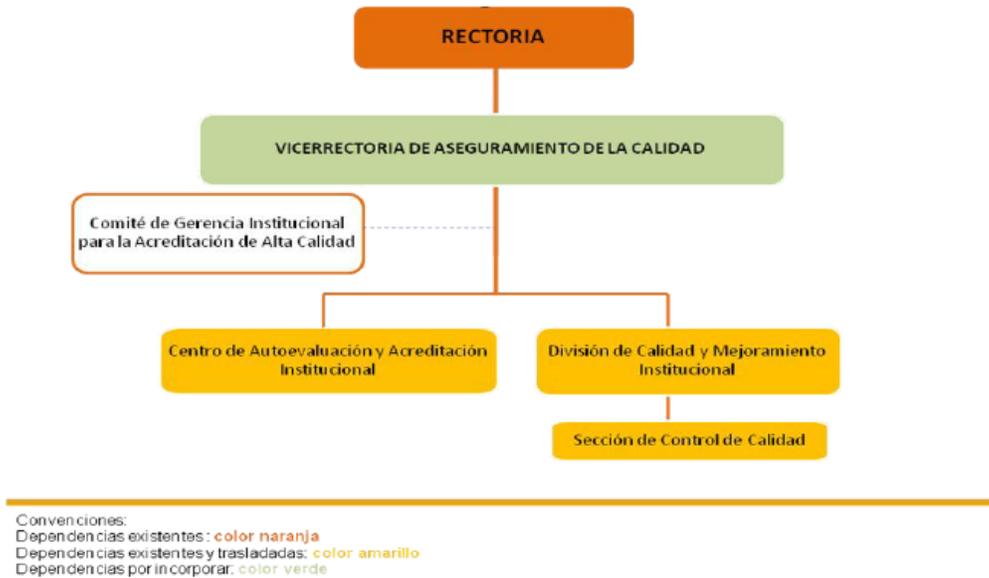
Fuente: Tomado del plan de desarrollo 2014-2018 de la Universidad de Cartagena, página 12 (captura de pantalla)

Gráfico 5. Organigrama U. de Cartagena



Fuente: Tomado del plan de desarrollo 2014-2018 de la Universidad de Cartagena, página 15 (captura de pantalla)

Gráfico 6. Organigrama U. de Cartagena



Fuente: tomado del plan de desarrollo 2014-2018 de la Universidad de Cartagena, página 15 (captura de pantalla)

En las ilustraciones 6 y 7 se puede analizar que efectivamente se da cumplimiento con lo orientado por el MEN. También, el MEN requería que la estrategia de permanencia y graduación, además de institucionalizarse, debe incorporarse con el sistema de gestión de calidad, por ello la universidad opta por crear una Vicerrectoría de Aseguramiento de la Calidad que estaría al mismo nivel de la Vicerrectoría de Bienestar Universitario. Lo cual significa que hay un trabajo mancomunado entre estas dos dependencias.

Las secciones señaladas con color amarillo eran oficinas ya existentes que luego fueron trasladadas a las nuevas vicerrectorías, con el fin de reorganizar el manejo de los asuntos de la permanencia y graduación estudiantil. “Esto ha permitido un mejor flujo de información, un trabajo más transversal que en tiempos anteriores” (MEN 2015b).

Por otra parte, un elemento normativo relevante para una adecuada implementación es la creación de un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación, para ello:

La Universidad diseñó el Software de Manejo Académico-SMA, una herramienta para la generación de informes periódicos que dieran cuenta del estado de la Institución en materia de deserción estudiantil. El SMA permite la evaluación institucional de programas y servicios asociados a la política de fomento a la permanencia. El diagnóstico, evaluación y el monitoreo de la experiencia, a través de los sistemas de información, nos ha permitido contar con información fidedigna sobre el nivel de avance en un fin común: la retención de los estudiantes en el sistema de educación superior. Narlinde Espinoza. Jefe de Doctorado - Universidad de Cartagena (MEN 2015, 57).

La realización de este instrumento diagnóstico permitió conocer a la población, el contexto, sus necesidades y su caracterización. Es un instrumento que mide constantemente la implementación de la política, saber cuáles son sus fortalezas y sus debilidades, con el fin de ir calibrando las acciones que hacen parte de los diferentes componentes del modelo integrado.

Una fuente importante para la recolección de información, especialmente para la implementación de la política, han sido los planes de desarrollo. Estos planes han apuntado a encaminar acciones en torno a implementar e institucionalizar la política de permanencia y graduación en la

Universidad de Cartagena. En la siguiente tabla se hace una breve sistematización de las acciones realizadas para este fin.

Tabla 13. Sistematización de Medidas dirigidas a la política de permanencia y graduación de la Universidad de Cartagena

<p>Plan de desarrollo 2010-2014</p> <p>Medidas aisladas</p>	<p>En búsqueda de la disminución de los niveles de deserción estudiantil, se ofrece para los estudiantes apoyos, incentivos financieros y acompañamiento en el proceso de formación.</p> <hr/> <p>Comedor Universitario en convenio con la Alcaldía Distrital.</p> <hr/> <p>Fortalecimiento de la atención psicosocial al estudiante.</p> <hr/> <p>Becas y apoyo económico por: Novación, Incentivo por Deporte y Cultura y Distinciones e Incentivos por apoyo a Bienestar.</p> <hr/> <p>Fortalecimiento del plan padrino.</p> <hr/> <p>Tutorías personalizadas para apoyo académico de estudiantes para estudiantes.</p> <hr/> <p>Fortalecimiento de la planta física para actividades y servicios de bienestar.</p>
<p>Plana de desarrollo 2014-2018</p> <p>Medidas estructurales y ligadas a lineamientos normativos del MEN.</p>	<p>Desarrollar programas y procesos de promoción socioeconómica y apoyo psicosocial que garanticen la retención de los estudiantes en el sistema educativo.</p> <hr/> <p>Fortalecimiento de las estrategias virtuales del sistema integrado de retención estudiantil – SIRE.</p> <p>Fortalecimiento de los programas de apoyo socioeconómico.</p> <hr/> <p>Identificación de los factores que impactan en la deserción estudiantil.</p> <hr/> <p>Se propone una reestructuración en el organigrama de la institución, donde se incorporan nuevas dependencias y órganos como la Vicerrectoría de Bienestar Universitario.</p>

Fuente: planes de desarrollo institucional 2010-2014 y 2014-2018 de la Universidad de Cartagena

La tabla 11. muestra cómo las medidas fueron más estructurales y encaminadas a un plan de desarrollo más agresivo, en relación con el anterior. Esto se debió a los acuerdos suscritos con MEN, en los que se requería hacer cambios significativos con el fin de poder implementar adecuadamente el modelo integral de la política. Esto ha servido para la transversalidad e integralidad con la que se ha manejado el tema.

La implementación es un proceso de interacción entre las metas establecidas y la búsqueda de acciones engranadas para alcanzarlas, en ese sentido los observables de esta variable para el caso positivo, se ven con mayor conjetura en las fuentes empíricas, cuando explican las estrategias y acciones engranadas para la consecución de los objetivos.

El engranaje de los eslabones se ve reflejado tanto en el trabajo articulado de los actores, como en la integración de todos los proyectos y planes que la universidad condensó para darle mejor manejo. Ahora bien, este manejo no siempre fue así, por eso los *policy comments* fueron fundamentales para llegar a implementar el modelo integrado, ya que los trabajos realizados de manera aislada por la universidad le sirvieron como insumo para una calibración y rediseño de la política de permanencia y graduación. El proceso de retroalimentación interna ha servido para calibrar algunos aspectos del diseño inicial de la política, como lo denotan los planes de desarrollo y que es ratificado por el informe sobre la gestión de la política que hace el MEN sobre la Universidad de Cartagena.

Los datos conocidos dan cuenta de que la implementación ha sido un proceso de retroalimentación constante, lo que históricamente ha permitido emitir insumos al Gobierno Nacional para un rediseño de la política hasta llegar al modelo integrado, por lo menos para el caso positivo.

Para el caso negativo, la Universidad de La Guajira en este nivel micro de generación de procesos de retroalimentación a través de los *policy comments*, no hay evidencia que demuestre que un cambio estructural a través del tiempo en la política de manejo a la deserción. Al no haber una sinergia entre los entes encargados de ejecutar la política (MEN-IES), no es posible encontrar resultados de cambio en este nivel.

Como ya se ha señalado, la universidad de la Guajira cuenta con un programa que se enfoca a darle solución al problema de la deserción. Además de esto, cuenta con una serie de medidas como las siguientes: Servicio de madrinazgo; Servicio de consejería académica; Servicio de tutoría y Servicio de talleres. Algo importante para señalar es que “este programa es puesto a

disposición de los estudiantes seleccionados por bienestar universitario que a manera voluntaria convengan asistir” (Brito y Pinedo 2016, 23).

Una fuente importante ha sido la investigación de Brito y Pinedo (2016), en el que contextualizan las medidas aisladas que tienen como fin ayudar al manejo de la deserción en esta institución, ellas señalan que existen otro tipo de incentivos.

Los estudiantes que se encuentran en condición de vulnerabilidad (minorías étnicas, estrato socioeconómico, desplazados, entre otros) e incluso por nacer en el territorio del departamento de La Guajira, reciben un subsidio o ayuda financiera la cual es percibida por medio de un descuento en el valor de la matrícula que es pagado por la gobernación de La Guajira.

Bienestar Universitario complementa estas ayudas otorgando otros descuentos y beneficios financieros no sólo a estudiantes de menores recursos, sino también a quienes se destaquen en el entorno universitario (tutores, deportistas, acciones culturales, excelencia académica, entre otros) (Brito y Pinedo 2016, 11-12).

Si bien, son medidas que contribuyen a mejorar las condiciones de los estudiantes estas no cuentan con una articulación institucional entre los estamentos que las ejecutan, como sí sucede en la Universidad de Cartagena. El trabajo aislado de las medidas, programas o proyectos, son factores de riesgo al fracaso para disminuir la deserción. Como lo señala el MEN, uno de los componentes más importantes es el de posicionamiento y formalización, para llegar a ello es necesario la institucionalización de la política de permanencia y graduación permitiendo articular los diferentes esfuerzos en un marco general que suministre directrices y lineamientos, “contar con una política formalizada, promueve la continuidad y sostenibilidad de las estrategias formuladas y transforma las iniciativas particulares en acciones institucionales” (MEN 2015b, 31).

La Universidad de la Guajira presenta dificultades para un buen proceso de retroalimentación de la política, primero, porque no maneja un dialogo constante con el MEN para el manejo de la problemática. Segundo, los planes que ha implementado son concebidos desarticuladamente, pues su estructura organizacional y el abandono de las demás sedes así lo demuestran, dando como resultado que los mecanismos de comunicación interna sean limitados de información, y el

cambio irregular de información (formal o informalmente), ya sea entre los miembros de las organizaciones o entre las organizaciones (Cejudó y Michel 2017, 8). Esto es una grave deficiencia porque según la teoría: “Cuanta más información tengan las agencias con respecto a las acciones políticas y recursos de los demás, más rápido y efectivo podrán identificar problemas y tomar las decisiones necesarias para responder a ellos” (Reschenthaler y Thompson 1996 citado en Cejudó y Michel 2017, 7).

Y, por último, no hay una definición clara de “una unidad o programa dentro de esta IES que se encargue de la coordinación, articulación seguimiento y evaluación de los planes programas y proyectos, en un sentido gerencial” (MEN 2015b, 43), que garantice el logro de los objetivos establecidos en la política.

3. La deserción desde un enfoque integral para el éxito de la política

Concebir el problema de la deserción estudiantil universitaria desde un enfoque integral, es decir, desde una lógica multicausal, ha sido una de las apuestas de cambio para la política de fomento a la permanencia y graduación. Sin duda alguna, no es lo mismo atacar a la deserción como un problema netamente académico o psicólogo, a sumar estos componentes (y otros componentes como el familiar, institucional, económico, etc.) en el diseño de una política pública, lo que cubre la multicausalidad de los factores que la producen. Como ya se ha señalado en apartados anteriores, en un primer momento estableció como el factor más relevante, el académico (2006-2010); esto hizo que las acciones, programas y proyectos estuviesen dirigidos a mejorar las competencias de los estudiantes al ingresar a la universidad, actualizar las prácticas pedagógicas de los docentes y programas de orientación profesional.

En un segundo momento, el MEN sobrepuso el factor académico ante el económico (2010-2014), esto se vio reflejado en la redistribución de recursos a universidades que, por medio de un proyecto, eran adjudicados algunos recursos para programas como “subsidió de sostenimiento y oportunidades de generación de ingreso para los estudiantes de más bajos recursos económicos” (MEN 2015a, 21), o el programa beca-crédito con el fortalecimiento del crédito ICETEX, para garantizar la continuidad y permanencia. Finalmente, como se relata con las evidencias suministradas por el MEN, se empieza a cambiar el enfoque hacia el problema ya no sobre un

solo factor causal, sino, a integrar todos los factores. Estos factores o variables han sido mencionados en el capítulo dos, pero sería bueno retomarlos tomando la imagen que utilizó el MEN en la elaboración del modelo integrado de gestión para la permanencia y graduación estudiantil.

Gráfico 7. Factores que producen la deserción



Fuente: (MEN 2015b, 13)

Estos factores han permitido manejar el problema de la deserción desde un enfoque integral, y que se suma a la herramienta SPADIES, la cual monitorea y analiza los factores determinantes a nivel nacional, permitiendo así a cada IES establecer los factores relevantes de acuerdo con su propio contexto, superando la visión anterior que iba sólo sobre una variable determinada. Esto impedía que en una IES donde, por ejemplo, los factores institucionales y económicos eran más

relevantes, tuviesen que dirigir sus esfuerzos sobre aspectos de orden académico, en contradirección a los factores latentes del contexto, como en un primer momento lo establecía el MEN.

El manejo de estos factores se encuentra en la guía de implementación de la política elaborada en el año 2015,²⁴ algo novedoso que no contaba la política anteriormente, pues la IES eran las encargadas de desarrollar los proyectos que ellos consideraban pertinentes bajo los enfoques del problema que tenía el MEN.

Dicho enfoque integral ha sido considerado por el caso de la Universidad de Cartagena como un factor de éxito, pues consideran que “el acompañamiento del Ministerio le permitió a la Universidad adelantar un ejercicio de articulación de las estrategias de fomento a la permanencia que se tradujeron en los cuatro componentes del SIRE: académico, psicosocial, socioeconómico, el de información, seguimiento y evaluación”. Es decir, los factores que bajo la literatura especializada son considerados como los que generan la deserción estudiantil universitaria, y que deben ser tratados de manera integral para un adecuado manejo del problema en cuestión. Algo para resaltar en el caso de la Universidad de Cartagena, es que este manejo integral acciona toda una cadena de trabajo de diferentes instancias dentro de la universidad, empezando por los mismos profesores, estudiantes, oficinas de gestión de la calidad, bienestar universitario, etc. Que son necesarias para que la política tenga una transversalidad para su manejo preventivo e integral. Algo diferente ocurre con el caso negativo de la Universidad de la Guajira, en este caso se ha encontrado que el principal enfoque que manejan para el tratamiento del problema es el académico, y de segundo el psicológico. Para llegar a esta afirmación se ha encontrado que los principales programas están direccionados a mejorar el rendimiento académico, así como lo expresan las siglas del programa CARA: Consejería y Acompañamiento al Rendimiento Académico.

La integralidad de la política también requiere de una exigencia en el manejo interno de la universidad, principalmente para darle un acompañamiento más robusto a la política. Los

²⁴ Se puede consultar la guía en el siguiente link: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356272_recurso.pdf

sistemas de información como el uso de la herramienta SPADIES, la capacidad de articulación de los diferentes programas de estudio o las mismas formas de capacitación institucional que se le haga al personal con el fin de entender la multicausalidad, son herramientas necesarias para abordar el problema de manera integral. Estas herramientas no se encuentran en la documentación revisada para el caso de la universidad de la Guajira, lo que sí se encuentra es un folleto de Bienestar Universitario donde se presenta el programa CARA como parte de los servicios que ofrece para hacerle acompañamientos a los estudiantes que lleguen a presentar dificultad en el transcurso de sus estudios.

Un elemento que vale la pena mencionar es que, para acceder a este programa, es necesario que la iniciativa debe estar en manos del estudiante. Esto implica una serie de desventajas para una adecuada implementación. Como lo menciona María Carolina, egresada y exrepresentante estudiantil:

La deserción en mi curso fue inmensa, de 131 estudiantes que ingresamos al programa de Trabajo Social, sólo 6 nos pudimos graduar [...] hubo una vez que una compañera nuestra presentó dificultades académicas por factores personales, ya que iba a tener un hijo, nosotros como compañeros fuimos a averiguar para que el programa la ayudara de algún modo. Finalmente ella terminó desertando. Pues el acompañamiento no es tal, ella era la que debía estar asistiendo a jornadas de tutorías (servicio del programa CARA), lo que le implicaba un esfuerzo mayor del que ya tenía como estudiante.

La falta de un acompañamiento integral hace que desde un enfoque netamente académico se creen obstáculos, más que capacidad para reducir la deserción. El enfoque integral detecta cual es la mayor afectación del estudiante, individualizándolo y precisando su factor de riesgo a desertar. Pero también requiere de un trabajo integral, de cooperación y coordinación entre los diferentes actores universitarios. Por ejemplo, una de las cosas que también señaló María Carolina en entrevista para esta investigación es que: “los profesores a veces hacen la observación cuando uno va perdiendo una materia”. La observación a la que se refiere es que el docente le indica que puede acudir al programa para encontrar alguna ayuda de tipo académica, pero lo que llama la atención es que este llamado no está coordinado con otras instancias implicadas en este proceso, con el fin de reportar lo que sucede con los estudiantes, lo que refleja una ausencia de trabajo

integral y colectivo entre un funcionario de primer grado, que conoce de cerca la situación que puede vivir el estudiante.

Como lo señala de manera normativa el MEN, es necesario un proceso participativo de todos los actores incluidos profesores y padres de familia, consagrado en las herramientas del modelo integral, en donde se especifica que para lograr estos avances los docentes deben crear competencias por medios de cursos o capacitaciones que los mantengan al tanto del manejo de esta problemática. Mientras que para el núcleo familiar las IES deben establecer mecanismos de formación familiar, empezando por: “establecer un contacto inicial con las familias y los estudiantes; diseñar estrategias y acciones de intervención entre la institución, las familias y los estudiantes: talleres de capacitación y orientaciones sobre la solución de la problemática” (MEN 2015b, 147).

La no implementación de este modelo integrado, sino más bien, la implementación de medidas aisladas desde un enfoque netamente unidimensional hace que no se garantice el logro de los objetivos, pues como lo señala María Carolina “si tenemos bajas calificaciones o muchas faltas, no es porque seamos vagos, sino, que existen otros impedimentos que hacen de los estudiantes bajen el nivel o en su defecto deserten”. Trabajar desde un solo enfoque hace que la política descuide otras variables, incluso descuide la variable institucional, que como lo señala el MEN, hace parte de las relaciones que se crean desde la base entre estudiantes y docentes.

4. La falla de la política pública de fomento a la permanencia y graduación estudiantil universitaria en Colombia

Para la presente investigación se establece como hipótesis central la afirmación de que la falla de la política ha ocurrido, en ese sentido, hubo una diferencia significativa entre los objetivos en el diseño inicial, cuando esta fue formulada, y los resultados. Este diseño inicial contemplaba la disminución de la deserción a 25% para el año 2019, como lo señala el MEN: “Con su implementación, se espera avanzar en la principal meta que tiene prevista el país en la materia: disminuir la deserción por cohorte al 25% en 2019 como estrategia para aumentar la cobertura efectiva” (MEN S.f.).

Esta investigación se enfocó en conocer cuál fue el motivo de tal falla. En la hipótesis de trabajo, se señala que esta falla ha sido producto de una incapacidad a nivel de gobernanza al momento de implementación, y se mide esa capacidad en la articulación de las entidades ejecutoras (MEN-IES). Es básicamente tener en cuenta los fines y los medios (recursos) que cada actor pone en juego para lograr objetivos y resultados deseados que la sociedad demanda. La falla de gobernanza se entiende como esa incapacidad que presentan los gobiernos para realizar con satisfacción políticas específicas (o programas, proyectos) dentro de dominios especializados de política (Peters 2015). Son fallas que se pueden encontrar dentro de las organizaciones de la burocracia de determinado sector de política, en instituciones o interinstitucional, que se fundamenta en la insuficiencia para cooperar y coordinar.

El caso positivo cuenta con niveles altos de coordinación a nivel interno como externo, tanto con el MEN como con los diferentes actores internos de la universidad, lo que le ha permitido un mejor trabajo y relativamente mejores resultados que el caso negativo. Sin embargo, a nivel normativo el MEN (2015b, 32-51) ha considerado estos posibles fallos o fracasos de la política a partir del modelo integrado. Allí señalan, entre factores de riesgo, los siguientes:

- Resistencia al cambio y percepción de la política como una interferencia para el desempeño de funciones.
- Planes de implementación y ejecución de la política que son concebidos desarticuladamente. Cuando las áreas responsables de ejecutar las acciones trabajen de forma aislada y no responden a la integralidad del modelo.
- Mecanismos de comunicación interna que limiten el intercambio de información de los resultados, las acciones y la evaluación de la política.
- Factores estructurales relacionados con el financiamiento o presupuesto para la implementación de la política.
- Transferencia de las estrategias desde lo central a lo regional, sin tener en cuenta aspectos particulares.
- La concentración del proceso en unos profesionales o en un área.
- Escaso compromiso de las áreas involucradas. La falta de articulación de las acciones de comunicación interna para articular la estrategia de permanencia.

Estos factores de riesgo se inscriben como elementos para la evaluación de la política, y en ese sentido, saber si esta falla o no a nivel de gobernanza. Como lo relatan las directrices de la Universidad de Cartagena:

En el camino se enfrentó la resistencia al cambio por parte de algunos actores como los docentes o jefes de departamento quienes tenían arraigada la creencia de que las estrategias de fomento a la permanencia eran un asunto de Bienestar Universitario, sin embargo, se generó un trabajo interinstitucional caracterizado por la corresponsabilidad de diferentes instancias que entendieron el fomento a la permanencia como un compromiso de todos, condición inherente al componente de sensibilización y posicionamiento del tema. *MEN 2015b, 56.*

Es decir, la evidencia muestra que la Universidad de Cartagena se alejó de los factores de fracaso por medio de elementos sustanciales que reflejan un nivel elevado de coordinación como lo son: institucionalización, reglas y procedimientos claros, y, sobre todo, intercambio de información directa con los miembros de la estructura educativa. “La esencia de una política de buen funcionamiento no es sólo proporcionar una financiación adecuada y formular prioridades viables, sino también maniobrar eficazmente el espacio entre la autoridad del gobierno central y las organizaciones autónomas individuales en el sistema” (Van der Steen et al. 2015, 321). La política de permanencia y graduación desde una mirada nacional ha fallado, sin embargo, este concepto debe verse con lupa, ya que, los objetivos de la política a nivel nacional establecen un objetivo claro como la reducción al 25% del índice de deserción acumulado para el año 2019, mientras que, los objetivos de la Universidad de Cartagena lo que buscan es reducir (sin un porcentaje exacto) estos índices.²⁵

Por consiguiente, las acciones para determinar la falla de la política en este nivel micro del análisis están sujetas a temas puntuales de la implementación. La fuente normativa establece las posibles fallas que esta pueda tener en esa dirección de fracaso, pero los relatos de los actores se ratifican en establecer que al principio habían tenido problemas pero que fueron superados. El trabajo articulado y la concreción de procesos y acciones muestran una adecuada implementación de la política, lo que se ve reflejado en sus índices: según el plan de desarrollo institucional 2018-

²⁵ En las evidencias consultadas no se encuentra como objetivo reducir en un porcentaje a determinada fecha el índice de deserción, sea este semestral o por cohorte.

2022 muestra un crecimiento de 2,1% en la tasa de graduación anual, con relación al año 2010, luego de ser implementada la política de permanencia y graduación. Así mismo la tasa de deserción bajó al 45% por cohorte, en relación con el 65% del año 2010, según el SPADIES. Por su parte, la Universidad de la Guajira según los datos del MEN y el SPADIES, presenta un aumento si se comparan la tasa de deserción en el 2010 del 54,1% y la del año 2019 del 58%, siendo la zona del país con mayor índice de deserción del sistema de educación superior. Los datos estadísticos que presenta el MEN sirven para hacer un diagnóstico en cuanto al manejo que se le ha dado a la política de permanencia y graduación.

Mientras en un caso se considera exitoso a raíz de la disminución porcentual de la tasa de deserción anual y en esa tasa se incrementa, se observó que las variables que alteran esos porcentajes se encuentran en el nivel de la implementación, en los procesos de gobernanza que han conducido a acciones de coordinación y cooperación en diferentes niveles de gestión y en la información adecuada en los procesos de retroalimentación con estos mismos niveles, generando los eslabones subsecuentes entre los actores ejecutores de la política de permanencia y graduación estudiantil universitaria.

Conclusiones

En Colombia existe un total de 112 universidades, de estas, el Gobierno Colombiano ha detectado experiencias significativas en la disminución de la deserción solamente en unas 11. Estas 11 IES no pueden contraer o disminuir significativamente la tasa de deserción a un 25% a nivel nacional (lo que se había establecido como objetivo), pues estadísticamente sería imposible.²⁶ Estos datos reflejan una conclusión importante, y es que, el trabajo conjunto y articulado es necesario para lograr un objetivo tan ambicioso como el que se planteó el Gobierno colombiano cuando diseñó e impulsó la política de permanencia y graduación estudiantil universitaria. Con esto también se hace referencia a que los niveles extrauniversitarios deben vincularse interinstitucionalmente, es decir, que las diferentes IES trabajen en conjunto mostrando sus experiencias a aquellas que quisieran seguir el ejemplo de una adecuada implementación, tanto para las públicas como privadas.

El aspecto más objetivo para determinar el éxito de una política va a estar relacionado con el logro de los objetivos, sin embargo, es conocido que el éxito de una política en estos términos es un ideal que rara vez se cumple. Ahora bien, sería bueno interpretar los resultados de investigación a la luz de la teoría sobre el éxito o fracaso, y preguntarse ¿desde qué punto de vista se puede analizar? Según McConnell (2010, 348), esta lógica sobre el éxito o fracaso pasa por un dilema de perspectiva, en la que considera que el éxito está visto desde el *ojo del espectador*. Esta teoría se fundamenta en que el éxito depende de factores como los valores, creencias y grado de antagonismo en la que los actores son afectados por la política. Por ejemplo, entendiendo las connotaciones positivas que conlleva la palabra éxito, los actores que consideran deseable el objetivo original probablemente percibirán su logro de esta manera (una política exitosa), que por lo general son los encargados de diseñar e implementar la política pública, es decir, un tomador

²⁶ Las cifras muestran que en Colombia existen 1.557.594 estudiantes matriculados en el nivel universitario para el año 2018, de los cuales el 8,7% se encuentran matriculados en las universidades que han mostrado mejoría en los indicadores de deserción estudiantil universitaria, es decir, un total de 135.614 (Sistema Nacional de Información de la Educación Superior 2018). Las once universidades son las siguientes: Politécnico Gran Colombiano 49.138 estudiantes; Corporación Tecnológica de Bogotá 513 estudiantes; Corporación Universitaria Iberoamericana 11.021 estudiantes; Universidad Mariana 7.767 estudiantes; Colegio Mayor de Bolívar 1.693 estudiantes; Universidad Tecnológica de Pereira 17.949 estudiantes; Universidad de Cundinamarca 11.014 estudiantes; Institución Universitaria Salazar Herrera 3.904 estudiantes; Universidad Autónoma de Manizales 6.018 estudiantes; Universidad EAFIT 14.129 estudiantes; y la Universidad de Medellín con 12.468 estudiantes matriculados.

de decisión es una figura que ostentan un cargo de aval público que le conviene demostrar grandes logros en su administración, por lo que cualquier disminución de un índice deseado en un objetivo inicial (disminución del índice de homicidios, por ejemplo), aun así no esté planteado en el porcentaje que estableció, lo expresará como un éxito de la política pública de seguridad.

Este aporte teórico es fundamental para el análisis de las políticas públicas, y en especial para esta investigación, porque muchas de las fuentes que se han consultado son precisamente esas en las que la percepción sobre la palabra éxito genera una connotación positiva, y no es deseable que su trabajo se entienda como un fracaso, aunque objetivamente así lo sea, por no lograr los objetivos establecidos. Esto con referencia a las fuentes oficiales del Viceministerio de Educación Superior, en las que su discurso siempre estuvo direccionado a la luz de los casos en los que la implementación de la política ha tenido éxito. También ocurre con el caso de la Universidad de Cartagena, ya que, desde esta perspectiva institucional y organizacional la implementación de la política ha sido positivo, y en sus términos exitoso. Esto se explicaría porque para las fuentes oficiales de gobierno (sea este a nivel central o institucional), no les es conveniente dar a conocer resultados negativos sobre el manejo de una problemática que es muy latente en el sistema de educación superior colombiano.

La evidencia ha dejado claro que cuando el Gobierno respeta esa autonomía universitaria, planteada en el marco constitucional, los procesos articuladores se desvanecen al no seguir con rigor los lineamientos y estrategias que se han desarrollado. Y sí, existe toda una estructura institucional, sin embargo, la norma impide cierto nivel de obligatoriedad a las IES, lo que se traduce en términos de coordinación en niveles de tránsito de información muy débiles y casi inexistentes. De modo, que la institucionalización de la política de fomento a la permanencia y graduación es necesaria para toda IES, pues garantiza factores de éxito ligados a un compromiso de todos los actores involucrados en el nivel universitario. En términos teóricos esto se explica porque es una política con baja capacidad de gobernanza y alta capacidad analítica, donde es probable que la calidad de la política sea buena, pero puede que no sea políticamente factible (Tosun y Treib 2018, 325).

La gobernanza universitaria interna para el manejo de la política de permanencia y graduación se activa cuando los mecanismos de gobernanza extra-universitaria logran acordar acciones de coordinación y cooperación entre la IES y gobierno central (específicamente con la dirección de fomento a la permanencia y graduación del Viceministerio de Educación Superior), de lo contrario, como lo refleja el caso negativo de la Universidad de la Guajira, estos quedarán canalizados a un solo programa u oficina a la que se le atribuirá todo el control y la dirección de la política de permanencia y graduación. Esto impide un tratamiento más integral, pero también, más institucionalizado por parte de todos los actores involucrados dentro de esa IES, teniendo como resultado un manejo limitado y sesgado sobre la deserción, lo que hace que los indicadores de este problema no se reduzcan.

Otra conclusión interesante en este trabajo va en referencia a los criterios que exige el CNA para la acreditación de alta calidad, tanto institucional como por programas. Uno de los grandes acuerdos que se logró en el año 2010 entre los representantes de 81 IES y el Gobierno Nacional, mediante el Acuerdo Nacional para reducir la deserción, fue que la entidad encargada de dar estos registros de calidad exigiera entre sus requisitos el manejo adecuado al problema de la deserción. Al mismo tiempo que se considera un gran logro, en esta investigación se ha encontrado que existe una total desarticulación entre la política de permanencia y graduación y este acuerdo puntual, pues la política, como ya se ha señalado, ha sufrido algunos rediseños o cambios hasta llegar a lo que se conoce como el modelo integral de implementación de la política. Sin embargo, para el CNA solamente es necesario que exista un programa, proyecto, acción o plan que se esté ejecutando en la institución para que ese requisito sea aprobado.²⁷ De esa forma, muchos de los programas de la Universidad de la Guajira han sido aprobados con esta acreditación, y su visión para el año 2021 es lograr esa acreditación de alta calidad a nivel institucional, pero los resultados en esa materia no han sido los esperados y el manejo que se le da al tema de la deserción es de manera aislada, pero para el CNA basta con que este tema se esté tratando.

²⁷ Esto se evidencia con claridad en el documento del Consejo Nacional de Acreditación denominado Indicadores para la autoevaluación con fines de acreditación institucional. En el cual, cuando se refieren al factor dos (Estudiantes), en su característica cinco, la admisión y permanencia como un factor a evaluar, especialmente lo siguiente: “Existencia de políticas o programas orientados a la permanencia del estudiante” (CNA 2006, 15-15).

Habría que analizar a profundidad y reestructurar estos mecanismos de evaluación, para que estén alineados a los cambios de la política de permanencia y graduación, pues es esta la que maneja el problema a nivel nacional. Se podría establecer que, en la evaluación de esta variable, la CNA considere el modelo integrado como exigencia para la acreditación de alta calidad, cuando este sea de manera institucional. Pero para que ocurra esto debe haber un cambio de concepción sobre el tema de la calidad, pues como ya se señaló, la lógica por la que se mueve este tipo de acreditaciones obedece a una visión de calidad economicista y mercantilista.

La multicausalidad que integra el enfoque del modelo integrado ha generado una política mucho más agresiva, lo que desde esta investigación se considera como un valor determinante para conseguir los objetivos. Al analizar el modelo se ha encontrado que la implicación de la capacidad institucional es un factor muy pertinente para el manejo de la política y que antes no era tenido en cuenta, en otras palabras, el factor institucional, (entendiendo este como la organización de las funciones dentro de esa estructura y las normas que se establecen para tener claro reglas y procedimientos claros), ha permitido generar que todos los miembros del organigrama institucional de las IES, empezando por el rector hasta el docente, promuevan una cultura en torno a la permanencia y graduación. Como se ha visto en el caso positivo de la universidad de Cartagena, especialmente en el relato de los actores implicados, señalando que un factor de éxito viene de ese compromiso de todas las partes involucradas en la problemática, traducido en términos teóricos, ha sido la capacidad de establecer eslabones subsecuentes con el fin de que las partes implicadas en el proceso de implementación tengan claras las reglas y procedimientos para el logro de los objetivos (Pressman y Wildavsky 1998).

Por otro lado, si se analiza el proceso histórico de la política, el MEN se planteó desde un inicio (probablemente año 2006), como objetivo claro y conciso la disminución a un 25% la tasa de deserción por cohorte para el año 2019, este objetivo nace sin tener acciones claras para alcanzarlo. Esto se observa cuando entre el año 2006 al 2015 han cambiado, en primer lugar, de enfoque hacía el problema y, en segundo lugar, en las acciones ejecutadas. Por ejemplo, el enfoque para el tratamiento toma como factor relevante el académico (año 2006-2010), luego, este pasa a tener como factor relevante el económico (2011-2015), finalmente, con la creación del modelo integrado donde se entiende el problema como multicausal. Así mismo las acciones han

cambiado, en un primer momento estas iban encaminadas a conocer el problema por medio de la construcción de un estado del arte, como lo recrean los informes del MEN de año 2002 y 2009; luego la construcción de una herramienta de seguimiento y monitorio del problema, como lo fue SPADIES; las convocatorias para proyectos que presentaran las IES, donde el MEN invirtió cerca de 4mil millones de pesos colombianos (1.101.662 dólares aproximadamente); y finalmente, la construcción e implementación del modelo integrado.

En el análisis de políticas públicas varias son las posturas en las que se plantea que para una política tenga un éxito es más importante un buen diseño de la política, “evaluando el probable impacto ex ante de las políticas propuestas, en lugar de depender simplemente de la evaluación ex post para producir un sello de éxito o fracaso, o algo intermedio, como cambio o terminación” (McConnell 2010, 346). Pero esto tendría que analizarse a profundidad, pues estas posturas se basan en el diseño, sin comprender los demás momentos.

Para esta investigación, y como aporte para el análisis de políticas públicas, se han considerado dos elementos fundamentales que quedan como conclusiones. El primero, que en la “implementación debe adoptarse una perspectiva amplia” (Ingram 1999, 606), en la que se incorpore la formulación y criterios eventuales de evaluación, siendo coherentes y sensibles sobre el problema que se está tratando. Como ya se ha mencionado, esto parte del enfoque integrado en el que se toman los tres momentos unificados para un buen análisis de política pública. Sobre todo, tiene que ver con esa evolución que ha sufrido la política, dado que se han generado cambios sobre todo en el modelo de implementación (sin olvidar el diseño), es necesario que las formas de evaluación varíen, por lo menos no solo basarse en los resultados, pero sí evaluar la implementación. Puede que ya esto esté ocurriendo, pues una de las fuentes consultadas ha sido un informe del MEN sobre la experiencia de implementación del modelo integrado en la Universidad de Cartagena. Este informe es una evaluación sobre los criterios de implementación ejecutados por esta IES. Esta evidencia confirma el dinamismo que presentan las políticas públicas para el logro de objetivos, y por ende una adecuación sobre las formas de evaluación, donde no solo se hace al final sino sobre el proceso de implementación. En fin, compartiendo la idea de Ingram (1999, 610) “los enfoques analíticos y los criterios de evaluación de la

implementación que emplean los analistas deben modificarse para adaptarse a las circunstancias cambiantes”.

En segundo lugar, otro factor de éxito son los policy comments. El proceso de retroalimentación por medio de los policy comments fue relevante para consolidar una política más robusta, sin embargo, no era necesario establecer objetivos tan inalcanzables cuando no se tiene por lo menos el conocimiento experto para el tratamiento del problema. Las estadísticas hoy demuestran que Colombia sigue teniendo un alto índice de deserción, pero, a nivel institucional algunas IES han logrado disminuir por lo menos dos puntos porcentuales en la tasa de deserción por cohorte, como lo demuestra el caso positivo. El objetivo será expandir estas experiencias a las IES que hoy en día siguen relegadas en el tiempo en modelos de implementación de política que no han dado un tratamiento integral, como es el caso de la Universidad de la Guajira. Aquí es fundamental remarcar que las teorías sobre procesos de gobernanza universitaria dan cuenta de los alcances y las proyecciones de las universidades (así como el logro de objetivos), cuando estas realizan un trabajo de cooperación y coordinación con sus pares.

Finalmente, este trabajo se basa en la deserción estudiantil universitaria en Colombia antes de la crisis sanitaria producto del virus Covid-19, y la política que se ha generado en condiciones de normalidad. Sin embargo, esta crisis ha sido transversal a tal punto de trastocar los sistemas educativos, llevando a las IES a transformar su oferta educativa a un escenario de virtualidad, pero que también, lo ha afectado.

Es claro que las matrículas se reducirán producto de los bajos ingresos de los estudiantes²⁸, esto sería un escenario muy preocupante tanto a nivel individual como para el desarrollo del país. Se calcula, según los expertos, que la deserción universitaria puede alcanzar unos máximos históricos:

Los problemas económicos causados por la pandemia han traído consigo dificultades en las universidades, las cuales se han mostrado preocupadas por posibilidad de que los índices de

²⁸ “Según el último reporte del DANE para el mes de mayo el desempleo alcanzó un máximo histórico del 21,4 por ciento”. Fuente: <https://www.eltiempo.com/vida/educacion/que-consecuencias-traeria-la-desercion-en-las-universidades-513664>

deserción sean elevados. Hace unos meses las previsiones de rectores universitarios y de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) era de entre el 25 y el 50 por ciento de estudiantes que dejarían de matricularse. (El Tiempo,

<https://www.eltiempo.com/vida/educacion/que-consecuencias-traeria-la-desercion-en-las-universidades-513664>).

Esta situación pone al Gobierno colombiano, a las IES y todo el sistema educativo en una especial preocupación sobre el problema de la deserción, lo que ha generado una serie de iniciativas y estrategias, entre ellas, la disminución del valor de las matrículas en universidades privadas; la llamada matrícula cero a los estudiantes en estado más vulnerable, que nace como iniciativa por parte de algunas IES públicas en articulación con algunos gobiernos locales. Esta última ha generado un debate nacional sobre la importancia de que el Gobierno central genere una política de orden nacional en la que provea recursos para los estudiantes de las universidades públicas con el fin de garantizar una matrícula a costo cero. Ante este panorama, vale la pena señalar algunas preguntas para finalizar este trabajo y que pueden servir como insumo para próximas investigaciones, por ejemplo: Dado el contexto de crisis sanitaria causado por la pandemia del COVID-19, ¿cómo influirá este contexto en las tasas de deserción de las universidades en general y de aquellas que no han tenido en marcha una estrategia de retención, en particular?

Lista de referencias

- Aguilar, Luis F. 1993. "Estudio Introdutorio", En *La implementación de las políticas públicas*, Editor: Aguilar Luis F. 15-92. México: Miguel Ángel Porrúa Editores.
- Aguilar, Luis F. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguerrondo, Inés. 1993. *La calidad de la educación: ejes para su definición y evaluación*. Revista Interamericana de Desarrollo Educativo. 561-578. Vol. 37. No. 116.
- Avendaño, William., Luisa Paz y Gerson Rueda. 2017. *Políticas públicas y educación superior: análisis conceptual del contexto colombiano*. Revista Venezolana de Gerencia. Vol. 22, Núm. 79.
- Brito, Diana y Mónica Pineda. 2016. *Análisis de la deserción y la graduación de los estudiantes de la Universidad de la Guajira*. Medellín, Universidad EAFIT.
- CEDE. 2007. *Investigación sobre la deserción en las instituciones de educación superior en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Cejudo y Michel. 2017. *Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration*. Policy Sci. DOI 10.1007/s11077-017-9281-5.
- Coraggio, José. 1998. *Investigación educativa y decisión política: el caso del Banco Mundial en América Latina*. Perfiles Educativos. 43-57. Vol. 20, Núm. 79-80.
- Ferreya, María Marta, Ciro Avitabile, Javier Botero Álvarez, Francisco Haimovich Paz y Sergio Urzúa. 2017. *Momento decisivo: la educación superior en América Latina y el Caribe. Resumen*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Fernández, Norberto y Cristian Pérez. 2016. *La educación superior Latinoamericana en el inicio del nuevo siglo. Situación, principales problemas y perspectivas futuras*. 123-148, No. 27, Revista Española de Educación Comparada.
- Fisher, F., Miller, G., y Sidney, M. 2007. *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*. Londres: Taylor & Francis Group.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de las políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Editorial Anthropos.
- Ganga, Francisco, Patricio Viancos y Oswaldo Leyva. 2016. *Gobernanza universitaria en Iberoamerica: Una sucinta mirada textual y contextual*. Ciencias de la Documentación. Vol. 2. No. 4. Santiago de Chile.

- Garzón, Luceli y Angeliza Cardona. 2012. *Revisión de algunos estudios sobre la deserción estudiantil universitaria en Colombia y Latinoamérica*. Theoria. Vol. 21 (1): 9-20.
- Grau Creus Mírela .2002. “I. Introducción: El Objeto de Estudio y las alternativas de análisis”. En *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos*, 29-56. Valencia: TIRAN TLO BLANCH.
- Gómez, Víctor. 2000. Cuatro temas críticos de la educación superior en Colombia: Estado, Instituciones, Pertinencia y Equidad Social. Bogotá: Alfaomega.
- Gundermann, Hans. 2001. “El método de los estudios de caso”, En *Observar, Escuchar y Comprender. Sobre la tradición cualitativa en ciencias sociales*. Coordinadora: Tarres, María Luisa. 249-284. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández y Pilar Baptista. 2006. *Metodología de la investigación*. México D.F.: McGraw Hill Interamericana.
- Hernández, María y Hernández, Carmenza. 1999. *Factores determinantes de la deserción estudiantil en la Universidad Pedagógica Nacional. Comparación entre desertores y no desertores*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.
- Hood, Cristopher. 1986. *The Tools of Government*. Chatham. Chatham House Publishers Inc
- _____, Helen Margetts .2007. *The Tools of Government in the Digital Age*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Howlett, Michel, M. Ramesh y Perl, Anthony. 2009. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Ontario: Oxford University Press.
- Howlett, Michel. 2009. *Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-Level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design*. Policy Sciences, 73-89. Vol. 42, No. 1. URL: <https://www.jstor.org/stable/40270982>
- Ingram, H. 1999. “La implementación: una reseña y un marco que se sugiere”, En *Administración pública: el estado actual de la disciplina*. Editores: Lynn, Naomi B. y Aaron Wildavsky. 591-616. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kehm, Barbara (Ed). 2011. *La gobernanza de la enseñanza superior. Sus significados y su relevancia en una época de cambios*. Barcelona: Octaedro.
- Kooiman, Jan. 2003. “Gobernar en gobernanza”, En *Ponencia presentada en la Conferencia Internacional, gobernanza, democracia y bienestar social*, 57-81. Barcelona, IIGC.

- Lasswell, Harold. 1992. "La orientación hacia las políticas". En *La hechura de las políticas públicas*. 79-117. México: Miguel Ángel Porrúa Librero- Editor.
- Lowndes, Vivien. & Mark Roberts. 2018. *Why Institutions Matter, The New Institutionalism in Political Science*. New York: Palgrave Macmillan.
- McConnell, A. 2010. *Policy success, policy failure and grey areas in-between*. Journal of Public Policy, 345-362. Vol. 30(3).
- Martin, Jeisson. 2018. *Calidad educativa en la educación superior colombiana: una aproximación teórica*. Sophia, 4-14 vol. 14. No. 22.
- May, Peter J. 2015. *Implementation failures revisited: Policy regime perspectives*. Public Policy and Administration, 277-299. Vol. 30, No. 3-4.
- May, Peter J. 2018. "El diseño y la implementación en las políticas públicas". En *Implementación de políticas públicas. Una antología*. 149-174. Editores: Pardo, María, Mauricio I. Dussauge Laguna y Guillermo M. Cejudo. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Mayntz, Renate. 2005. "Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Editores: Agustí Cerrillo y Martínez, A. 83-98. Madrid: Instituto Internacional de Administración Pública.
- Ministerio de Educación Nacional. 2008. *Deserción estudiantil en la educación superior colombiana elementos para su diagnóstico y tratamiento*. Bogotá, Colombia.
http://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articles254702_diagnostico_desercion.pdf
- _____. 2009. *Deserción estudiantil en la educación superior colombiana metodología de seguimiento, diagnóstico y elementos para prevención*. Bogotá, Colombia.
http://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articles254702_libro_desercion.pdf
- _____. 2012. *Educación superior: capital humano para el avance colombiano*. Bogotá: Colombia.
- _____. 2013. *Lineamientos: Política de Educación inclusiva*. Bogotá: Colombia.
- _____. 2015a. *Estrategias para la Permanencia en Educación Superior: Experiencias Significativas*. Bogotá: Colombia.

- _____. 2015b. *Guía para la implementación del modelo de gestión de permanencia y graduación estudiantil en instituciones de educación superior*. Bogotá: Colombia.
- OREALC. 2013. *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Santiago: UNESCO.
- Osorio, Ana; Jaramillo, Catalina y Jaramillo, Alberto. 1999. *Deserción Estudiantil En Los Programas De Pregrado 1995-1998*. Medellín: Oficina de Planeación Integral. Universidad EAFI.
- Páramo, Gabriel y Carlos Correa. 1999. *Deserción Estudiantil Universitaria. Conceptualización*. Bogotá: Universidad EAFIT.
- Parsons, Wayne. 2007. *Las políticas Públicas. Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de las políticas públicas*. México: Flacso México Eds.
- Pérez, Luis. 2018. *Educación Superior y Calidad en Colombia*. Cali: Universidad del Valle Programa Editorial.
- Peters, Guy & Pierre, J. 2005. “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?”. *En La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Editores: Agustí Cerrillo y Martínez. Madrid, INAP.
- Peters, B. Guy. 2015. *State failure, governance failure and policy failure: Exploring the linkages*. *En Public Policy and Administration*, 261–276, Vol. 30(3–4).
- Pressman, Jeffrey L. & Aaron Wildavsky. 1998. *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Richards Torres, Cecilia. 1977. *Deserción escolar y circuito callejero*. *Revista Educación*. 20-23. No. 243.
- Ricoachury, Hernán y Lara, Luis. 1984. *Los Desertores*. Cuadernos de Planeación, Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá.
- Roth, André. 2014. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora Ediciones.
- Thoenig, Jean Claude. 1997. *Política pública y acción pública*. *Gestión y Política pública*, 19-37.: Vol. 6. No. 1.
- Tinto, V. 1989. *Definir la deserción: Una cuestión de perspectiva*. *Revista de Educación Superior*, 33-51. No. 7. México: ANUEIS.

- Torres Guevara, Luz Elba. 2012. *Retención estudiantil en la educación superior: revisión de la literatura y elementos de un modelo para el contexto*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Tosun, Jale and Oliver Treib. 2018. “Linking Policy Design and Implementation Styles”. Ed. Michael Howlett and Ishani Mukherjee. *Routledge Handbook of Policy Desing*. 316-331. New York, NY: Roudedge.
- Tsebelis, George. 2006. *Jugadores con veto: Cómo funcionan las instituciones políticas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- UNESCO. 2002. *Informe: La educación superior en Colombia*. Bogotá: ICFEX-Universidad Nacional. DOI: IES/2002/ED/PI/28
- Universidad Nacional de Colombia. 2002. *Estudio de la deserción estudiantil en la educación superior en Colombia: Estudio sobre el estado del arte*. Bogotá: UN-ICFES.
- Van der Steen, Martijn. Jorren Scherpenisse, Mark van Twist & Paul ‘t Hart. 2015. *How to see failure: Attempts by the Inspectorate of Education to detect and disarm failure in Dutch education policy*. *Public Policy and Administration*, 320–341, Vol. 30(3–4).
- Vargas, A. 1999. *Notas sobre el Estado y las Políticas Públicas*. Bogotá D.C.: Almudena Editores.
- Yin, Robert K. 2018. *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. Thousand Oaks: SAGE.
- Zárate, Rut. y Eduardo Mantilla. 2014. *La deserción estudiantil UIS, una mirada desde la responsabilidad social universitaria*. Barranquilla, Zona Próxima. No. 21.