

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – UNIDAD XOCHIMILCO



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

**ANÁLISIS DE LA BRECHA DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR
EN COLOMBIA 2014-2018**

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN POLÍTICAS
PÚBLICAS

PRESENTA

EVELYN JULIETH RÍOS SALAMANCA

DIRECTOR DE TESIS
DR. CARLOS ORNELAS

Ciudad de México, 29 de marzo de 2021

*A los estudiantes y docentes de universidades
públicas, quienes padecen la precarización de
la educación superior en Colombia*

AGRADECIMIENTOS

Esta investigación no hubiese sido posible sin el apoyo de varias instituciones y personas presentes a lo largo de mi maestría. Agradezco a la Universidad Autónoma Metropolitana – Unidad Xochimilco en Ciudad de México por formarme como Maestra en Políticas Públicas y por apoyarme en diferentes escenarios académicos para socializar mis avances de investigación. Al gobierno mexicano y Conacyt por la oportunidad de subsidiar mis estudios de posgrado durante esta trayectoria. Sin su apoyo el sueño de estudiar y vivir en otro país hubiese quedado para la posteridad.

Quiero agradecer el apoyo y la asesoría de mi tutor Carlos Ornelas, quien decidió acompañarme en estos dos años de travesía académica y por permitirme trabajar a su lado en proyectos sobre asuntos educativos. Fue un honor ser asesorada de uno de los mejores expertos en educación en México y diferentes partes del mundo. Extiendo mis agradecimientos a Elena Vega y Angélica Rosas, por tomarse el tiempo de leer mis avances y orientar mi investigación metodológicamente. Sus comentarios y retroalimentación fueron muy valiosos para la delimitación de mi objeto de estudio.

Quiero expresar mi gratitud con Roberto Escorcía y Federico Novelo, cuyos seminarios y críticas me permitieron ver con otras lentes la política social y sus enfoques económicos. Poder reflexionar sobre mi profesión como economista y conjugarla con las problemáticas de la educación y las políticas públicas posibilitaron el análisis de esta investigación. A Sebastián Oviedo por su apoyo incondicional y conocimientos en estadística que fueron valiosos para la implementación del modelo econométrico y así sustentar de forma empírica esta pesquisa.

Finalmente, a mis compañeros de la maestría les agradezco por sus comentarios en cada coloquio de tesis y en diferentes clases donde tuve la oportunidad de compartirles mis avances. Muchas de sus retroalimentaciones enriquecieron mi trabajo y fueron centrales para el desarrollo de mi pesquisa.

PRÓLOGO

En 2016 cuando era estudiante de Economía, en la clase de diseño de políticas públicas, como trabajo final teníamos que estudiar una temática y formular una política. En ese momento, desperté mi interés por el tema de la educación superior porque, aparte de ser un tema latente en la agenda pública y política, justo en ese año se criticaron las políticas educativas del gobierno en turno y se problematizó la situación deficitaria de las universidades públicas. Pude cuestionarme sobre por qué no todo el sistema universitario estatal contaba con las mismas condiciones, por qué había una discriminación entre las mismas universidades públicas aun cuando todas sus fuentes de recursos provenían del erario. No era posible concebir que hubiese universidades estatales con situación deficitaria, pero a su vez contar con la acreditación de alta calidad institucional y de programas.

Lo anterior me hizo pensar que había serios problemas en los presupuestos asignados y en el proceso de acreditación de las instituciones de educación superior estatales. No se puede ser una universidad de calidad, cuando su infraestructura física está deteriorada y con fisuras en sus instalaciones, por ejemplo. Me preguntaba si eso era una universidad de calidad; cómo estaban midiendo la calidad institucional; bajo qué lineamientos o nociones de calidad se estaban ejecutando esos procesos de acreditación; cuáles eran las nociones de calidad que tenían el Ministerio de Educación y sus instituciones acreditadoras; si el presupuesto asignado a cada IES pública se distribuía de forma tal que atendiera sus necesidades; por qué no había un control sobre esos recursos económicos; por qué no todas las universidades públicas cuentan con acreditación de alta calidad; y, lo más importante, bajo qué criterios y cómo se estaba asignando el presupuesto.

Había muchos cuestionamientos en torno a ese asunto y me di cuenta de que era un excelente tema de investigación. Estudiar mi maestría en el exterior siempre fue una idea que tuve presente, pero tenía que materializarse con una beca de estudios. Debía ser de la misma forma en cómo cursé mi licenciatura. Por conocidos, me enteré de que México era de los pocos países de la región que daba este tipo de apoyos económicos. Busqué diferentes universidades, me preparé y logré ser admitida en la Maestría en Políticas Públicas en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).

Inicialmente, pensé en realizar un estudio comparativo entre México y Colombia, porque, aparte de justificar mi estancia y mis estudios de la maestría, quería contribuir con los estudios de caso y llenar ese vacío de las investigaciones entre estos países, ya que son poco comunes. Sin embargo, los azares de la vida académica y la limitación del tiempo impidieron que hubiese llevado a cabo la investigación a ese nivel. Aun así, no lo descarto para futuras pesquisas, aun lo veo como una ventana de oportunidad para trabajar estos temas a nivel regional.

La maestría en la UAM cambió por completo mi perspectiva de las políticas públicas; de sus alcances y la viabilidad de ser ejecutadas; y todos los problemas existentes en la agenda, formulación, implementación y evaluación de estas. Sin duda, haber estudiado en México, fue una experiencia muy valiosa, de la cual adquirí muchos conocimientos y fue una oportunidad que enriqueció no solo mi aspecto académico, sino personal.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	1
PRÓLOGO.....	1
INTRODUCCIÓN.....	XI
CAPÍTULO 1. DINÁMICA DE LA IMPLEMENTACIÓN Y OBLIGATORIEDAD LEGAL	24
1.1. Marco conceptual del proceso de implementación	25
1.2. Variables independientes en el proceso de la implementación	26
1.3. Variables dependientes en el proceso de la implementación	34
CAPÍTULO 2. POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO Y CALIDAD PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA.....	37
2.1. Política social en el financiamiento de la educación superior.....	38
2.2. Demanda de educación superior: “Ser Pilo Paga”	46
2.3. Financiamiento a la oferta de educación superior	52
2.4. Política de calidad en la educación superior	56
2.5. Proceso de acreditación de alta calidad.....	62
2.6. ¿Qué es la calidad en educación?.....	70
CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE LA BRECHA DE CALIDAD ENTRE UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE COLOMBIA	75
3.1. Problema de investigación.....	75
3.2. Pregunta de investigación	78
3.3. Hipótesis de la investigación.....	79
3.4. Objetivos de la investigación.....	79
3.5. Justificación de la investigación	79
3.6. Metodología de la investigación	80
CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO CONDICIONADO Y LA BRECHA DE CALIDAD DE LAS IES PÚBLICAS DE COLOMBIA.....	86

4.1. Marco normativo de la educación superior: Ley 30 de 1992.....	88
4.2. Componentes de calidad y presupuesto del sistema universitario estatal	94
4.3. Análisis de la brecha de calidad entre universidades públicas.....	100
4.3.1. Aspectos generales	100
4.3.2. Modelo.....	106
4.3.3. Resultados.....	110
RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA.....	115
CONCLUSIONES	119
REFERENCIAS.....	128
ANEXOS.....	140

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Fases de la educación superior en América Latina.....	XII
Cuadro 2. Clasificación del Grupo de Investigación de once universidades estatales en Colombia	XVI
Cuadro 3. Paradigmas de la política social.....	40
Cuadro 4. Demanda de educación superior en Colombia entre 2014 y 2018	45
Cuadro 5. Tipo de subsidio para Ser Pilo Paga en 2015 y 2016.....	49
Cuadro 6. Producción científica de las IES públicas en el 2014	97
Cuadro 7. Egresados en 2016	98
Cuadro 8. Vinculación laboral de los graduados por IES en 2016.....	98
Cuadro 9. Sistema básico de indicadores para la educación superior	104
Cuadro 10. Resultados de los coeficientes del modelo	109

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Contratación de planta docente en seis IES estatales de Colombia.....	XV
Gráfica 2. Número de estudiantes graduados en 2018 de once IES públicas de Colombia	XVI
Gráfica 3. Ciclo de la atención en los problemas sociales de Downs	31
Gráfica 4. Porcentaje de becarios del programa Ser Pilo Paga por departamento	50
Gráfica 5. Financiamiento de los gastos de las IES públicas de Colombia.....	52
Gráfica 6. Participación en la cobertura de las universidades públicas y privadas entre 2014-2018.....	55
Gráfica 7. Solicitudes de registros calificados entre 2012-2015	65
Gráfica 8. Gráficos de dispersión – original.....	101
Gráfica 9. Gráficos de dispersión – transformados con raíz cuadrada	102
Gráfica 10. Gráfico de Half-normal	107
Gráfica 11. Punto de Alto Leverage	108
Gráfica 12. Gráfico QQ-Plot	108
Gráfica 13. Efecto parcial del índice de Colciencias y el índice de Calidad.....	110
Gráfica 14. Efecto parcial entre el número de estudiantes graduados y el índice de calidad	111
Gráfica 15. Efecto parcial entre el presupuesto y el índice de calidad.....	112
Gráfica 16. Predicción del modelo de un aumento del 50% en las variables de calidad en todo el sistema universitario estatal.....	113

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Sistema Nacional de Acreditación en Colombia.....	57
Figura 2. Línea de tiempo sobre el marco normativo de las instituciones y tipos de acreditación.....	59
Figura 3. Proceso para la solicitud del registro calificado.....	63
Figura 4. Proceso para la solicitud de acreditación institucional	67
Figura 5. Árbol de problemas de la brecha de calidad entre universidades públicas de Colombia	76
Figura 6. Modelo cualitativo para valorar la calidad de las IES públicas	80

INTRODUCCIÓN

El tema de la educación superior ha sido estudiado desde diferentes perspectivas: el acceso, la calidad educativa, los efectos de la deserción y la pertinencia (OECD, 2016). De acuerdo con un estudio del Banco Mundial (1990), América Latina es de las regiones con el mayor número de índices desiguales en la distribución del ingreso, en los gastos con bienes de consumo y en el acceso a la educación superior. Lo anterior se ha convertido en un reto para las políticas educativas de la región, dado que garantizar este derecho implica esfuerzos institucionales, políticos y económicos que algunos gobernantes no están dispuestos a asumir en su agenda política.

Se sabe que los costos económicos asociados a la educación superior sobrepasan los del nivel básico y medio. Como prueba de ello, en la mayoría de los países latinoamericanos se garantiza la gratuidad en la primaria, secundaria y bachillerato, esto es, la atención se ha enfocado en diseñar e implementar programas públicos relacionados con el bienestar de los niños y jóvenes que cursan dichos niveles. De tal modo que, ha existido un compromiso para garantizar los beneficios privados y sociales que la educación trae para el desarrollo y crecimiento económico de los estados (Croso, 2011; Waltenberg, 2002). No obstante, en países como Colombia o Chile los problemas asociados con el financiamiento de la educación superior son más señalados porque aún persisten consignas de privatización y mercantilización de los derechos sociales.

Las políticas públicas de educación superior en América Latina se han construido con base en las desigualdades educativas que ha surgido en las últimas décadas. Rama (2005) considera tres ejes por las que atraviesan dichas políticas públicas en educación superior (Véase cuadro 1). En primer lugar, se encuentra la autonomía universitaria, cuyo objetivo político se centra en función de los criterios de libertad académica frente al centralismo de los gobiernos, es decir, se van creando espacios donde se le resta poder a los gobiernos para transferírsele a las instituciones de educación superior (IES). En casi todos los países de la región, la autonomía alcanzó primero un reconocimiento político, después legal y por último constitucional.

Cuadro 1. Fases de la educación superior en América Latina

Modelo ES	Modelo Político	Objetivos Políticos	Instrumentos
1. Reforma: Autonomía.	Lógica Pública. Lucha por la autonomía.	Búsqueda de fondos. Estado Docente.	Luchas Políticas. Alianzas con estudiantes y partidos.
2. Reforma: Mercantilización. Modelo dual: público-privado.	Lógica privada. Lucha por libertad de mercado.	Competencia de estudiantes. Ideología de la “libertad de enseñanza” y del mercado regulador. Desmoralización universitaria.	Medios, publicidad, marketing y eficiencia competitiva.
3. Reforma: Internacionalización. Modelo trinario: público y privado nacional e internacional. La universidad de la diversidad.	Lógica nacional. Sistemas de aseguramiento de la calidad. Asociaciones rectorales.	Búsqueda de la regulación pública. Remoralización universitaria. La educación como bien público. Estado evaluador.	Educación transnacional. Alianzas internacionales. Flexibilidad institucional.

Fuente: Rama (2005).

El segundo eje de las políticas educativas es la mercantilización de la educación superior. La privatización de la educación universitaria en los noventa nace como respuesta a la creciente demanda estudiantil, que se derivó por una expansión en la educación media y las restricciones financieras de los gobiernos por poder atender a esa población. Al ubicar la educación en la esfera del mercado y considerarla como una oportunidad de ganancia o negocio, aumenta no solo las probabilidades de su rentabilidad, sino también las notorias diferencias salariales entre los que no son profesionales y los egresados, pues el costo de oportunidad por estudiar está latente sobre todo en las personas de bajos recursos.

El tercer lugar, está el eje de la internacionalización, en el cual se plasmó el interés de la calidad académica y el incremento de la cobertura con equidad. Sin embargo, el último aspecto ha sido más difícil de implementar, dado que ha existido una diferenciación de la educación superior que creó un núcleo de niveles de calidad y de modalidades de ingreso (matrículas o exámenes). Lo anterior, generó una matriz de inequidades tanto para quienes logran entrar a la universidad, como para quienes culminan sus estudios (Rama, 2005). De este modo, se crea la necesidad de establecer “reguladores académicos” para tener criterios mínimos y definir los niveles de calidad, el funcionamiento de las universidades, las guías, los procedimientos de gestión, entre otros.

Estas acciones pueden agruparse en cuatro categorías. La primera, hace referencia a las acciones afirmativas económicas, en el cual las iniciativas se dan a través de apoyos económicos (becas parciales o totales) para que los estudiantes cubran los costos de matrícula. La segunda, es el apoyo otorgado a los estudiantes en las actividades que se relacionan con la mejora del desempeño académico y en los logros educativos. La siguiente categoría son los subsidios de sostenimiento que son las ayudas a los estudiantes a cubrir los gastos de manutención en vivienda, alimentación y transporte. Estos subsidios se materializan a través de las residencias estudiantiles, bonos para alimentación y transporte, guarderías, entre otros. Por último, el aspecto psicosocial se centra en brindar apoyo psicológico y de orientación para adaptarse a la vida universitaria, seleccionar la licenciatura (Gómez y Celis, 2009).

Las tendencias de la educación superior pueden verse reflejadas en varios aspectos: hay un crecimiento de la educación superior privada; se han desarrollado los sistemas de acreditación, cuya expansión ha generado que la calidad de la educación disminuya, de ahí que las universidades se preocupen por acreditarse de forma voluntaria; se ha ampliado la cobertura de las IES y se ha focalizado en las personas de menos recursos, con la finalidad de disminuir la inequidad y mejorar la distribución del ingreso; se ha acentuado, con mayor frecuencia, la falta de asignación de recursos de los gobiernos hacia las universidades; y no hay sistemas de control ni rendición de cuentas en las IES, debido a la autonomía que constitucionalmente las rige (Ayala, 2010).

Por otra parte, la educación superior en Colombia ha estado consagrada en la Constitución Política de 1991 como un derecho y servicio público que puede ser prestado por instituciones privadas o por el Estado. Esta Constitución garantizó la autonomía universitaria, en el cual las instituciones de educación superior podían crear sus propias directrices en cuanto a la contratación administrativa y docente, nombramiento de sus directivos, uso de recursos financieros, libertad de cátedra, creación de sus propios programas y definición de su misión institucional.

Este escenario fomentó la creación de la Ley 30 de 1992 a referenciar sus lineamientos para todo el sistema universitario, es decir, se plantearon los objetivos normativos; se clasificaron las universidades entre públicas, privadas y las instituciones técnicas profesionales o escuelas tecnológicas; se estipuló la asignación de presupuesto a las IES públicas; se crearon diferentes instituciones para supervisar y regular la calidad del sistema educativo; y se establecieron como órganos rectores al Ministerio Nacional de Educación (MEN) y al Consejo Nacional de Educación Superior (Cesu) (Melo, Ramos, y Hernández, 2016).

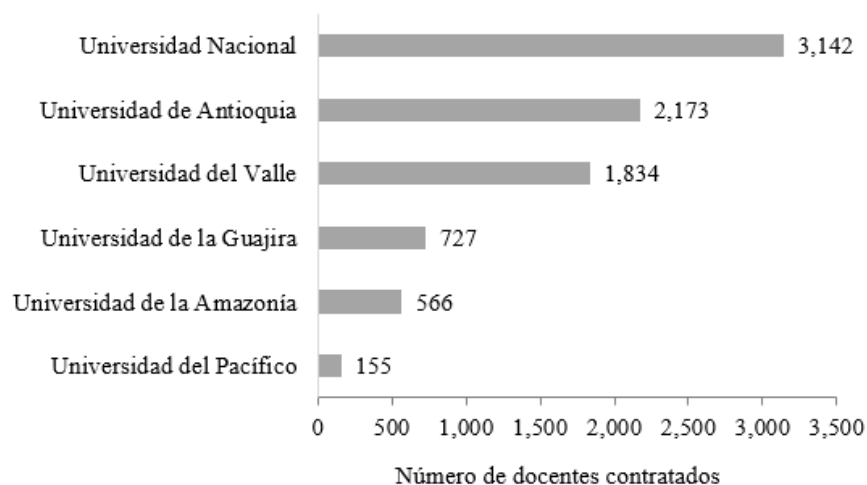
En Colombia, de las 32 universidades estatales, solo una tercera parte de las IES públicas cumple con los diez criterios de calidad institucional o áreas de desarrollo institucional del Consejo Nacional de Acreditación (CNA): 1) misión y proyecto institucional; 2) profesores y estudiantes; 3) procesos académicos; 4) investigación; 5) pertinencia e impacto social; 6) procesos de autoevaluación y autorregulación; 7) bienestar institucional; 8) organización, gestión y administración; 9) planta física y recursos de apoyo académico; y 10) recursos financieros. El cumplimiento de todos estos criterios es voluntario y les permite a las universidades públicas recibir la acreditación de alta calidad institucional por cinco a diez años (CNA, 2015).

Hay una brecha de calidad entre las universidades públicas de Colombia porque se perciben diferencias abismales en varios componentes de calidad como la cobertura, producción científica, contratación de planta docente, financiamiento, entre otros (Cabarcas y Álvarez, sf). Lo anterior se puede observar en los resultados de los indicadores de gestión de las IES públicas que el MEN (2018) construye a partir de la información anual que reportan las diferentes universidades estatales. Por ejemplo, mientras la Universidad Nacional presentó una cobertura en el 2017 de 50,756 estudiantes matriculados, la Universidad del Pacífico tuvo 4,087, es decir, solo un 8% de cobertura comparado con la Nacional (SNIES, 2017). En el 2018 la Universidad de Sucre solo tenía 84 profesores con doctorado y 244 con maestría, en comparación a la Universidad del Valle que informó tener 1,131 docentes con doctorado y 2,725 con maestría (SNIES, 2018).

En la gráfica 1, se puede observar que mientras la Universidad Nacional en 2018 contrató a 3,142 profesores de planta, la Universidad de la Amazonía, del Pacífico y la de la

Guajira en su conjunto alcanzaron a emplear a 1,448 docentes, dicho de otro modo, ni siquiera logran reunir el número de profesores contratados por la Nacional, ni por la de Antioquia (2,173) y la del Valle (1,834) (SNIES, 2018).

Gráfica 1. Contratación de planta docente en seis IES estatales de Colombia



Fuente: Elaboración propia con datos del SNIES, 2018.

Existen cinco categorías para los grupos de investigación que hay en las IES estatales, esto es, A1, A, B, C y Reconocido. La mayor categoría es A1 y para que el grupo de investigación pueda conseguir dicho nivel debe cumplir con los siguientes requerimientos: 1) tener al menos cinco años de existencia; 2) haber un investigador senior o asociado; 3) demostrar que los resultados de la investigación generaron nuevo conocimiento; y 4) obtener una publicación de libro o en capítulos de libro donde se presenten los resultados de la investigación (Colciencias, 2017). Lo que difieren las demás categorías de A1 es el tiempo de existencia y la clasificación del investigador que conforma el grupo, esto es, se solicita que la existencia del grupo tenga tres y dos años, para la categoría de B y C, y los investigadores no necesariamente deben tener la clasificación de senior, asociado o tener doctorado.

El cuadro 2 muestra la clasificación de once universidades estatales y las diferencias notorias entre el número de grupos de investigación y la categoría con la que se asocia cada uno de ellos. Por ejemplo, la Nacional es la universidad pública que más grupos de investigación de A1 tiene en el país (93 grupos), mientras que universidades como la de Sucre y de la Amazonía ni siquiera cuentan con un grupo; y, asimismo, agrupando a seis

universidades estatales (Caldas, Tolima, Guajira, Pacífico, Pamplona y Córdoba) solo se alcanza a tener 11 grupos de investigación, es decir, una tercera parte (11,8%) de lo que tiene la Nacional. También se observa que en la categoría C es donde mayor presencia tienen las universidades estatales. Sin embargo, la Universidad de la Guajira es la que menos grupos de investigación tiene en todas las categorías (A1 y Reconocido: 2, C: 3 y ningún grupo en A y B) en comparación con las demás IES públicas.

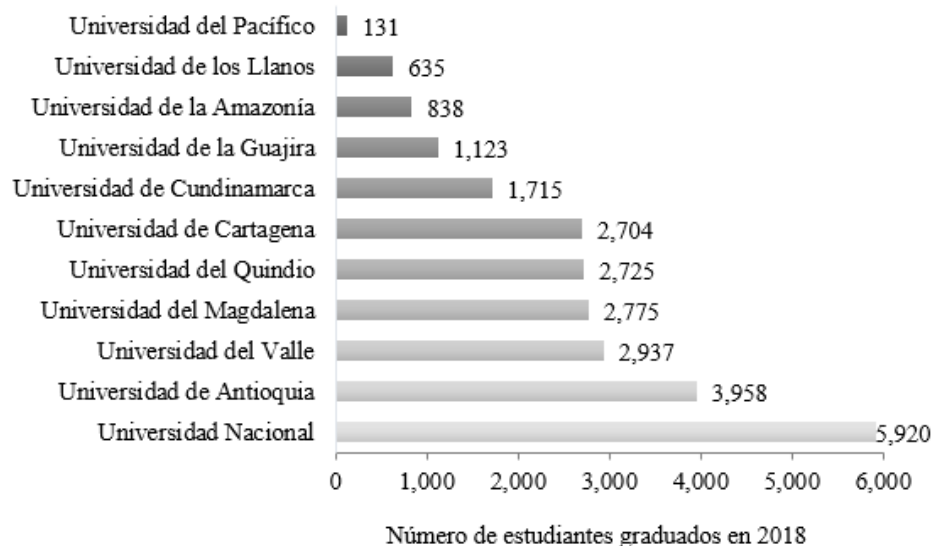
Cuadro 2. Clasificación del Grupo de Investigación de once universidades estatales en Colombia

Universidades Estatales	Clasificación del Grupo de Investigación (2017)				
	A1	A	B	C	Reconocido
Universidad Nacional	94	133	128	155	75
Universidad de Antioquia	30	42	68	65	31
Universidad del Valle	30	50	34	57	2
Universidad de Caldas	5	18	15	21	6
Universidad de Tolima	2	5	17	22	6
Universidad de la Guajira	2	0	0	3	2
Universidad del Pacífico	1	50	34	57	2
Universidad de Pamplona	1	8	12	28	6
Universidad de Córdoba	1	0	7	18	3
Universidad de Sucre	0	3	4	19	0
Universidad de la Amazonía	0	6	19	25	1

Fuente: Elaboración propia con datos de Colciencias, 2017.

En la gráfica 2, se devela la cantidad de estudiantes graduados en 2018 y se percibe que la Universidad del Pacífico tuvo 131 graduados, mientras que la Universidad Nacional obtuvo 5,920. Asimismo, se observa que las universidades de Cartagena, Quindío, Magdalena y del Valle tuvieron una cifra de graduados similar entre ellas mismas (2,704; 2,725; 2,775; 2,937), pero sigue siendo casi la mitad de lo que alcanza a tener la Nacional.

Gráfica 2. Número de estudiantes graduados en 2018 de once IES públicas de Colombia



Fuente: Elaboración propia con datos del SNIES, 2018.

A partir de los indicadores mostrados es posible evidenciar que las universidades estatales regionales son las que presentan menores cifras en las variables de calidad, y justamente son aquellas las que no se encuentran acreditadas en alta calidad en la dimensión institucional. Desde 1993 se ha agudizado esa brecha de calidad entre las universidades públicas (Cabarcas y Álvarez, sf), y por tal razón, es menester analizar las causas de dicha brecha para comprender el problema público que se pretende abarcar en esta investigación.

Lo que compete al financiamiento de las universidades estatales, la Ley 30 estableció la asignación de aportes crecientes del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales (departamentos), cuya fórmula tomó como referencia la base de los recursos económicos designados en 1993. De acuerdo con varios autores (Jaramillo, 2010; Cabarcas y Álvarez (sf.); Melo, Ramos, y Hernández, 2016) este tipo de asignación genera tensiones entre el Ministerio de Hacienda y las IES públicas por la diferencia entre el presupuesto designado a estas universidades y lo que está definido en la ley, dado que sus necesidades actuales, de cobertura, infraestructura física y académica, contratación de planta docente, entre otros, no están cubiertas ni previstas en el estatuto. Lo anterior ha afectado el crecimiento y acreditación del sistema público de educación superior en Colombia.

En la década de los 2000 surgieron varios acontecimientos importantes; entre ellos, se consolidó la formación técnica y tecnológica; se creó la figura del Viceministro de

Educación Superior, encargado de la inspección y vigilancia del sector; y se implementaron varias medidas sobre el aseguramiento de la acreditación y calidad del sistema universitario (Melo, Ramos, y Hernández; 2016). A partir de lo anterior, se creó la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de Educación Superior (Conaces), delegada de evaluar los requisitos para la creación de una institución de educación superior y de los programas académicos; y, a su vez, se fortaleció el Consejo Nacional de Acreditación (CNA), entidad responsable de realizar visitas a las instituciones y emitir una opinión sobre la acreditación institucional (proceso voluntario) y de programas (proceso obligatorio) (CNA, 2015).

De acuerdo con el Sistema Nacional de Información de Educación Superior (2015) y el CNA (2015) existe heterogeneidad en la calidad de los programas ofrecidos y en las instituciones de educación superior, dado que solo el 16% de todo el sistema universitario se encuentra acreditado con alta calidad. De ese porcentaje, solo el 40% corresponde al sector público, el restante se sostiene en el sector privado. Lo anterior señala que, de las 32 universidades públicas del país, solo un tercio cuenta con la acreditación de alta calidad.

Lo anterior se debe a que implementar un proceso de acreditación, bien sea para programas o de carácter institucional, es costoso, toma tiempo y debe cumplir una serie de requisitos estipulados en los lineamientos del CNA. Asimismo, del 84% de las IES que no están acreditadas, el 73% son del sector privado, es decir, estas instituciones de educación superior privadas tienen dos efectos contrarios. Por un lado, son las que más acreditaciones de alta calidad presentan en comparación con las universidades públicas, pero por otra parte son las que más se encuentran si acreditar, pues hay más IES privadas que estatales.

Por lo general, las investigaciones se han enfocado en la educación básica y secundaria; y aunque si han existido estudios sobre educación superior, muy pocos se han centrado en la comparación entre las mismas universidades públicas y abarcan el tema de la calidad educativa. Por lo tanto, esta investigación se enfoca en estudiar la brecha de calidad entre universidades públicas entre 2014 y 2018. Ese periodo, se escogió por conveniencia porque permitió estudiar las políticas de financiamiento y de calidad del gobierno de Juan Manuel Santos, los procesos de acreditación, la evolución de los presupuestos asignados para cada universidad estatal, así como el desempeño de los componentes de calidad que

referenciarían esta noción a lo largo de la investigación, esto es, producción científica, presupuesto y egresados.

La pregunta que orienta esta pesquisa es sí *¿ha contribuido a la brecha de calidad en la educación superior pública el presupuesto condicionado a los resultados en las universidades públicas de Colombia?*, dado que a las universidades estatales que generan más resultados se les asigna mayor presupuesto. Lo anterior produce un ciclo vicioso para las IES públicas rezagadas en calidad, debido a que para generar más resultados en sus componentes de calidad (producción científica, presupuesto designado y egresados), se requiere de recursos económicos. Sin embargo, solo aquellas IES públicas acreditadas en alta calidad se les otorga mayores montos para que sean invertidos en dichos componentes de calidad y continúen obteniendo más resultados.

De persistir esta tendencia es probable que las consignas de elevar la calidad en educación de las universidades rezagadas sean cada vez más difíciles de implementar, lo que genera una acentuación mayor en la brecha y mayores condiciones de desigualdad para los estudiantes y docentes con respecto a las universidades que están acreditadas institucionalmente. El objetivo general de esta pesquisa es analizar la brecha de calidad de educación superior pública, a partir de la asignación del presupuesto condicionado a las universidades públicas de Colombia entre 2014 y 2018.

Para alcanzar este objetivo general se realizó un modelo cualitativo y otro econométrico. El primero se encargó de analizar algunos componentes de calidad, la asignación de presupuesto y el proceso de acreditación al que se supeditan las IES estatales. Esto se llevó a cabo a partir de la selección de solo seis universidades públicas, ya que por cuestiones de tiempo no fue posible estudiar las 32 universidades estatales. Se trató, entonces, de una muestra intencional cualitativa y no de una muestra significativa. Se analizaron tres universidades acreditadas con tres IES estatales que no lo están para indagar el cumplimiento de los componentes de calidad. Las tres primeras fueron:

- Universidad Nacional de Colombia (Sede de Bogotá).
- Universidad de Antioquia (Sede Medellín).
- Universidad del Valle (Sede Cali).

Las no acreditadas que se analizaron fueron:

- Universidad del Pacífico (Sede Buenaventura).
- Universidad de la Guajira (Sede Riohacha).
- Universidad de la Amazonía (Sede Florencia).

El criterio de selección de estas seis universidades públicas se basó principalmente en cuatro aspectos: 1) la ubicación geográfica de la institución, como un elemento que sitúa la centralidad y el contexto de violencia (entorno).¹ 2) El cumplimiento de los componentes de calidad, cuyo desempeño se tomó de la base de datos del Sistema Nacional de Información de Educación Superior (SNIES); 3) el presupuesto asignado en cada universidad, donde se evidenció que éste está condicionado a sus resultados; y 4) la posición en los rankings de U-Sapiens que me permitieron ubicar y referenciar a estas universidades públicas con respecto a otras a nivel nacional.²

Por su parte, el modelo econométrico fue un modelo de efectos aleatorio en R el cual tuvo en cuenta 21 universidades públicas, de todas las 32 del sistema universitario estatal, junto con tres indicadores de calidad, esto es, índice de Colciencias, número de egresados y presupuesto de cada universidad. Asimismo, se construyó un índice de calidad para ver cómo se comportaba ésta en cada universidad estatal y observar su interacción con los indicadores descritos anteriormente.

Por estrategia metodológica, se seleccionaron estos tres indicadores de calidad, ya que son los que tiene en cuenta el Consejo Nacional de Acreditación al momento de evaluar a las IES públicas, para operacionalizar la calidad de las universidades públicas. Asimismo, se utilizaron como una herramienta para observar los objetos de la calidad que fueron

¹ Es importante considerar la ubicación y el contexto de las tres universidades acreditadas, estudiadas en esta investigación, dado que no es lo mismo una universidad que estuvo situada en una zona de conflicto armado a otra que no lo vivenció. La localización de estas tres universidades se encuentra en ciudades principales, donde cuentan con más servicios e infraestructura y, a su vez, donde el conflicto no tuvo incidencia directamente como si lo tuvieron otras IES estatales.

² El Ranking U-Sapiens es la clasificación de las mejores universidades colombianas en indicadores de investigación. Este ranking es publicado por la consultoría Sapiens Research, reconocida por el observatorio internacional IREG. Las mejores universidades clasifican porque cumplieron con tener indicadores en estas tres variables: revistas indexadas en el Índice Bibliográfico Nacional Publindex; maestrías o doctorados activos según el Ministerio de Educación Nacional; y grupos de investigación categorizados por Colciencias (Research Sapiens, 2020).

traducidos en la obtención de resultados. Estos componentes permitieron abordar, de forma más acotada, las principales demandas y necesidades que las universidades públicas requieren para asegurar y mejorar la calidad.

Primero, el índice de Colciencias se seleccionó porque mide la producción científica de la universidad pública, a través del número de grupos de investigación, categorizados en A1, A, B, C y D, registrados en Colciencias. Este componente es importante, dado que tanto los docentes como los estudiantes adoptan un pensamiento crítico, analítico, reflexivo, y dan respuesta a los problemas de una realidad compleja y dinámica (Carot, et al., 2012; SNIES, 2018).

Segundo, el indicador del número de egresados fue pertinente para este análisis porque permitió ver no solo los alumnos que estudiaban en la universidad, sino que lograban finalizar sus estudios. Esto con la finalidad de evitar el componente de la deserción estudiantil en los cuatro años estudiados. Además, el CNA como parte de su proceso de acreditación, tiene en cuenta este indicador con una ponderación mínima. Por tal razón, quería observar su nivel de significancia en el modelo, el cual se contrarrestó en los resultados de este, ya que si se correlacionó directamente con el índice de calidad.

Tercero, el presupuesto asignado a cada universidad fue pertinente para el modelo econométrico, ya que la hipótesis de esta investigación tiene en cuenta ese factor como parte del círculo vicioso que se genera en la brecha de calidad. También permitió ver el grado de correlación con la calidad y se contrastó que no la afecta si éste actúa de forma aislada en el modelo.

Para el desarrollo de esta pesquisa, se estructuraron cuatro capítulos. El primer capítulo, titulado *la Dinámica de la implementación y obligatoriedad legal*, explica el marco conceptual de la implementación de un estatuto, así como sus variables dependientes e independientes que inciden en todo este proceso. La principal referencia fue Sabatier y Mazmanian (1992), cuya revisión teórica permitió comprender la problemática de la brecha de calidad y cómo los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 han contribuido a que la situación deficitaria de las universidades públicas siga en aumento y persista por más de dos décadas. Lo anterior se debe, en gran parte, a la ausencia de una teoría causal en dicho estatuto, dado que no hay criterios técnicos que justifiquen la condicionalidad en la

designación del presupuesto a los resultados que presentan las IES públicas. Además, no se tuvo en cuenta la heterogeneidad dentro del sistema universitario estatal: tamaño, naturaleza de la institución, presupuesto, acreditación de programas e institucional, diversidad que debió considerarse al momento de diseñar el estatuto.

El segundo capítulo abarca las políticas de financiamiento y de calidad para la educación superior en Colombia entre 2014 y 2018. Fue importante develar la política social de financiamiento dicotómica que tuvo el gobierno de Juan Manuel Santos, dado que en ella se presentó un mercado de la educación superior. Por un lado, para subsidiar a la demanda de educación superior, se creó el programa “Ser Pilo Paga”, otorgando créditos condonables a 40 mil jóvenes de bajos recursos económicos para estudiar en cualquier universidad pública o privada.³ No obstante, el 83% de los beneficiarios de este programa optaron por estudiar en una institución de educación privada, lo cual despertó críticas al costo de oportunidad que tuvo el Ministerio de Educación al destinar recursos financieros al sector privado, en detrimento de la situación deficitaria de las universidades públicas.

Por otro lado, la oferta de educación superior (universidades estatales) estuvo acompañada de líneas de crédito con la banca de desarrollo Financiera del Desarrollo Territorial (Findeter) y el Fondo de Desarrollo de la Educación Superior (Fodosep). Esto acentuó más la dependencia de las IES públicas a entidades financieras con los préstamos y los intereses asociados a estos, lo cual incidió en la brecha de calidad entre el sistema universitario estatal, en la medida que quienes podían postularse a esos préstamos eran las universidades públicas con un músculo financiero mayor que pudieran responder a un crédito de este tipo. Es decir, aquellas que no contaban con acreditación en alta calidad y mayor presupuesto asignado, no podían participar de elevados montos en crédito. Lo anterior reprodujo y acentuó la brecha entre las universidades estatales.

La política de calidad fue analizada por los lineamientos del Consejo Nacional de Acreditación, donde se cuestionó el proceso de acreditación; la autoevaluación que conlleva el proceso y que aluden a la metodología del CNA; la burocracia que hay en torno a este

³ Pilo en el lenguaje vernáculo o jerga popular colombiana significa una persona inteligente, aplicada o disciplinada. Ese fue el adjetivo que se le dio a los estudiantes beneficiarios del programa “Ser Pilo Paga” durante el periodo de 2014 a 2018.

proceso; la falta de objetividad de los pares académicos e institucionales; y el enfoque de los aspectos a evaluar la calidad de los programas e instituciones de educación superior. Asimismo, se conceptualizó la noción de calidad educativa enunciada por varios autores para referenciar y comprender la calidad en la educación superior en esta investigación.

En el tercer capítulo se muestra la metodología empleada que permitió operacionalizar los tres componentes de calidad estudiados en esta pesquisa. Se diseñaron dos modelos, uno cualitativo que permitió cuestionar los aspectos cualitativos en los procesos de acreditación del CNA; y uno cuantitativo donde se utilizó un modelo de efectos aleatorios, en datos panel, con panel balanceado para analizar, con evidencia empírica sustentada, la brecha de calidad.

En el cuarto capítulo se analiza el presupuesto condicionado y la brecha de calidad de las IES públicas. En este capítulo se estudian tres aspectos fundamentales. Primero, el marco normativo de educación superior para estudiar las variables dependientes e independientes, propuestas por Sabatier y Mazmanian (1992), para identificar de forma detallada cuáles factores legales han incidido en la brecha de calidad y han sido cómplices de esta problemática a lo largo del tiempo. Segundo, se muestran los componentes de calidad entre 2014 y 2018 para evidenciar la brecha existente entre instituciones públicas y lo marcada que ha sido esta diferencia en la producción científica, presupuesto y egresados. Tercero, se presenta los aspectos generales del modelo, los ajustes que tuvo éste a lo largo de la investigación y sus resultados sobre la brecha de calidad entre IES públicas.

Posteriormente, se realizan las recomendaciones de política pública dirigidas al Ministerio de Educación Nacional, al Consejo Nacional de Acreditación y al Consejo Superior Universitario. Fue pertinente segmentar las recomendaciones para cada entidad, para enfocar los aspectos por mejorar. Finalmente, se presentan las conclusiones de esta investigación en cuanto a los factores dependientes e independientes de la Ley 30 que han acentuado el condicionamiento del presupuesto a los resultados de las IES públicas; sobre las políticas de financiamiento y la de calidad en la educación superior; las cuestiones del proceso de acreditación en la IES públicas; el análisis de la brecha de calidad, a partir del modelo cualitativo y econométrico que se propuso; y algunas reflexiones al respecto que podrían dar inicio a futuras investigaciones.

CAPÍTULO 1. DINÁMICA DE LA IMPLEMENTACIÓN Y OBLIGATORIEDAD LEGAL

Esta investigación estudió una de las causas que origina la brecha de calidad entre las universidades públicas (también llamadas estatales u oficiales) de Colombia entre 2014 y 2018, esto es, el condicionamiento del presupuesto a los resultados de las instituciones de educación superior (IES) estatales. Este condicionamiento ha generado varios problemas en el financiamiento del sistema universitario estatal, lo cual ha generado un ciclo vicioso en la asignación de presupuesto para aquellas universidades que no se encuentran acreditadas con alta calidad. Lo anterior se debe a que para generar más resultados en los componentes de calidad se requiere de recursos económicos.⁴ Sin embargo, por la forma en cómo se definió la distribución de dichos recursos en la Ley 30 de 1992, se les otorgan más recursos a aquellas IES públicas que están acreditadas institucionalmente con alta calidad y que presentan más resultados en sus componentes de calidad. Este escenario pone en desventaja a las universidades estatales que no cuentan con dicha acreditación porque reciben menores montos y, como consecuencia, presentan menores tasas y cifras en sus indicadores de calidad.

La revisión teórica de políticas públicas ayudó a comprender esta problemática, cuya referencia principal fue la etapa de la implementación y la obligatoriedad legal de las políticas estudiadas por Sabatier y Mazmanian (1992). Aunque existen varios autores que estudian el proceso de la implementación en las políticas públicas, estos autores son de los pocos que analizan sus características normativas, legales y su influencia en las demás etapas del ciclo de las políticas públicas. De acuerdo con la situación problemática de mi objeto de estudio, considerar etapas del ciclo como la evaluación no es muy apropiado, dado que esta etapa comprende otro análisis posterior a la implementación. No obstante, a lo largo de la investigación se retomaron otros autores que estudian la agenda de los asuntos y la formulación de políticas públicas porque preceden la implementación y son procesos clave que coadyuvaron al análisis de la obligatoriedad legal y su incidencia en la brecha de calidad.

⁴ Durante esta investigación se le llamarán componentes de calidad a la producción científica, egresados y presupuesto, dado que son categorías generales. Su medición se hace a través de indicadores, el cual son descritos en el tercer capítulo de esta pesquisa. De ahí la necesidad de distinguir las nociones de componentes y de indicadores de calidad.

La revisión de la literatura, en este capítulo, se centró en el estudio de la implementación, dado que fue el más acertado para entender las variables dependientes e independientes que incidieron en el cumplimiento de los objetivos normativos y de la implementación de un estatuto. Fue un insumo teórico para analizar los factores que han contribuido a la brecha de calidad entre las universidades públicas, ya que la causa del condicionamiento de la asignación del presupuesto a los resultados se evidenció en el régimen financiero de la Ley de Educación Superior, en particular en los artículos 86 y 87 (Cabarcas y Álvarez, sf).

1.1.Marco conceptual del proceso de implementación

El marco de análisis de Sabatier y Mazmanian (1992) se centra en estudiar las variables independientes y dependientes que influyen en la implementación, así como los diferentes factores que dinamizan este proceso, tales como, la opinión pública, cambios en las condiciones socioeconómicas y tecnológicos, aspectos legales y políticos, entre otros.

Para estos autores, la implementación es entendida como el cumplimiento de una decisión política básica, presentada formalmente en una ley, reglamento o estatuto. En dicho documento legal se expresa el problema que debe ser atendido, los objetivos por lograr y se estructura el proceso por el cual se implementarán las acciones de gobierno para atender la situación problemática (Sabatier y Mazmanian citado en Aguilar, 1992).

De acuerdo con varios autores (Van Meter y Van Horn, 1975; Williams, 1980; Aguilar, 1992; Sabatier y Mazmanian citado en Aguilar, 1992) el proceso de implementación de un programa, ley o estatuto atraviesa por distintas etapas. En esta investigación se analizará la Ley de Educación Superior de Colombia, por lo cual será pertinente analizar las tres etapas por las que pasa todo estatuto. En primer lugar, se aprueba la ley que va a atender una problemática social en particular. En segunda medida, se esperan los resultados de las decisiones de gobierno y los posibles impactos, tanto deseados como no deseados, de dichas acciones sobre los grupos objetivo, esto es, el segmento poblacional en el cual incide la ley. En esta fase interactúan diferentes actores, tales como los encargados de la implementación, la población objetivo, los grupos de interés que visibilizan u opacan la problemática, los medios de comunicación, entre otros. Por último, se dan las revisiones efectivas o tentativas a las que se podría someter la ley, una vez que se contemplan los costos y beneficios asociados a su implementación (Sabatier y Mazmanian citado en Aguilar, 1992).

El eje central del marco de análisis de la implementación es identificar los factores que intervienen o condicionan el logro de los objetivos normativos a lo largo de este proceso. Para ello, Sabatier y Mazmanian analizan las variables independientes y dependientes a las que se enfrenta una ley, desde el momento de su aprobación hasta la etapa final de revisión y evaluación.

1.2. Variables independientes en el proceso de la implementación

En el proceso de implementación hay diferentes factores que supeditan el cumplimiento de los objetivos de una ley. Sabatier y Mazmanian identifican tres grandes categorías, vistas como variables independientes, que explican este condicionamiento, esto es, la tratabilidad del problema a los que se dirige la ley; la capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación; y las variables no normativas que condicionan la implementación. En este análisis será pertinente detallar cada categoría para entender en qué consiste y cómo afecta, de forma directa, la capacidad de las instituciones gubernamentales para lograr los objetivos de la normativa.

La primera variable consiste en la *tratabilidad del problema*, es decir, la capacidad de la instancia implementadora (también llamadas dependencias encargadas o instancias responsables) para intervenir en una situación que apremia atención, teniendo en cuenta las externalidades que surgen en el proceso. Se pueden presentar tres dificultades en esta primera variable. Primero, las instancias responsables, por lo general, se enfrentan con la ausencia de una teoría causal válida, lo que dificulta definir el problema público, y a la falta de tecnologías para dar solución a un problema. Lo anterior impide el cumplimiento de los objetivos planteados en la normativa, dado que si no es clara la teoría causal se presentarán múltiples interpretaciones de la problemática y no se podrán implementar las tecnologías necesarias para atenderla.

La segunda dificultad se refiere a la diversidad del comportamiento que se desea regular en el grupo objetivo, ya que, si hay una pluralidad en las acciones de la población, será más difícil formular reglamentos específicos que se adecúen a cada individuo. Asimismo, el tamaño del grupo objetivo es relevante, dado que si es pequeño resulta más fácil otorgar el apoyo político para que el programa público se implemente, pero si este comprende un segmento poblacional grande, cuyo comportamiento necesita ser modificado,

será más difícil la consecución de los objetivos normativos (Sabatier y Mazmanian citado en Aguilar, 1992).

La última dificultad estudia la cantidad de cambios que los implementadores deben incurrir para transformar el comportamiento de las personas que hacen parte del grupo objetivo, de tal forma que las modificaciones que se lleven a cabo deben ser suficientes para alcanzar los objetivos del estatuto.

No todos los problemas sociales se tratan de la misma forma, depende de varios aspectos que condicionan el cumplimiento de los objetivos normativos, entre ellos el tipo de problema a atender, la población objetivo, los comportamientos de la población y la magnitud de los cambios conductuales en las personas. Esto varía conforme las dependencias encargadas van desarrollando estrategias que se vinculen con una teoría causal válida y les permita contrarrestar el problema, sin omitir los lineamientos de la ley.

La segunda variable independiente es *la capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación*, en el cual inciden siete factores que permiten la cabalidad de lo que pretende hacer el estatuto. El primero consiste en la jerarquización de los objetivos normativos y la precisión con la cual se establecen, esto con el fin de no haber contradicciones o interpretaciones equivocadas en los funcionarios que se encargan del proceso de implementación de la política. De presentarse un escenario en el que no haya una precisión en los objetivos, la aplicación de las directrices puede ser aplazada y tener poca prioridad en los procedimientos operativos para los implementadores (Sabatier y Mazmanian, 1992), así como para quienes son partidarios de la ley y demás actores que se involucren en el asunto público.

Segundo, incorporar una teoría causal es importante porque va a definir el marco referencial del problema público a atender. Para ello, es necesario que exista un vínculo causal que lleve a una intervención del gobierno a conseguir los objetivos del estatuto, y que la instancia encargada de la implementación tenga la facultad de realizar diversas acciones para alcanzar dichos objetivos. En la manera en cómo se defina el asunto público, asimismo será el abordaje y su solución, es decir, se delimitarán los actores que participen en la formulación e implementación de la política, la población objetivo, los alcances, las metas y resultados que se esperan. La principal razón de que fracase la implementación de las

políticas se debe a una teoría causal inadecuada y a la limitada capacidad de los implementadores por controlar factores macroeconómicos que influyen en el problema público (Sabatier y Mazmanian, 1992).

Tercero, la disponibilidad de los recursos financieros es otro aspecto importante, dado que es necesaria la contratación de personal especializado en jurisprudencia que desarrolle el estatuto y supervise su grado de acatamiento. Adicionalmente, Sabatier y Mazmanian señalan que la presencia de incentivos económicos puede sustituir, de forma paulatina, las presiones de la obligatoriedad legal, en otras palabras, se determina un monto adecuado que los actores involucrados puedan pagar, de tal forma que se equipare la gravedad del problema. No obstante, acordar ese monto es sumamente difícil, ya que no hay parámetros establecidos para fijarlo que permitan llegar a un rápido consenso. Lo anterior ocurre cuando se trata de otorgar algún permiso, concesión o licitación.

Cuarto, la integración jerárquica dentro y entre las instancias encargadas de la implementación es crucial para llevar a cabo la ejecución de este proceso, dado que existe una heterogeneidad en los sistemas político-administrativos en las leyes federales (o nacionales) y que a su vez dependen de instancias estatales (o departamentales) y locales (o municipales) que termina por obstaculizar el cumplimiento de los objetivos de la ley (Sabatier y Mazmanian, 1992). Si no hay una claridad en esa jerarquización, la implementación va a estar distorsionada porque los funcionarios encargados de este proceso y la población objetivo de la política no van a sujetarse y aceptar lo que dice el estatuto. Por el contrario, cada actor involucrado interpretará dicha normativa y se adecuará a las características propias de su contexto local.

El grado de jerarquización se determina a partir del número de instancias que pueden aprobar o rechazar (instancias de veto) el logro de los objetivos normativos, así como de la capacidad que tengan los promotores de la legislación para aplicar las sanciones que convengan al implementador o al grupo objetivo de que cambie su comportamiento. Sin embargo, si no son suficientes los incentivos o sanciones para hacer que la instancia de veto acepte la ley, se darán dos efectos contrarios: un retraso en el cumplimiento de los objetivos normativos por parte de los implementadores, y un acatamiento del estatuto por parte del grupo objetivo (Sabatier y Mazmanian, 1992).

Quinto, la formulación de las reglas de decisión (Buchanan, 1977) debe estar incluida en la ley, con el fin de definir las funciones que serán acatadas por parte de las instancias responsables en el proceso de implementación. Lo anterior facilitará la toma de decisiones en los funcionarios que lideran esta ejecución y que incide en el aval de los objetivos normativos.

Sexto, el compromiso en los directivos y personal para llevar a cabo los objetivos de la ley es importante, debido a que estas personas no pueden adoptar una posición neutra frente a los grupos objetivo o demás funcionarios que rechacen los reglamentos y procedimientos del estatuto. Por el contrario, deben estar lo suficientemente comprometidos en sus laborales para afrontar las posibles resistencias ante los cambios o asuntos públicos latentes.

Existen dos estrategias para que se dé un mayor compromiso por parte de los funcionarios: 1) crear una instancia que genere nuevos empleos, en el cual se desarrolle el mismo sistema de creencias e intereses que propone la ley, esto es, que los funcionarios interioricen los valores y se apropien de los objetivos normativos; y 2) buscar una instancia ya existente que desee implementar nuevos programas y que considere que el estatuto es compatible con su orientación tradicional (Sabatier y Mazmanian, 1992).

Séptimo, la participación de actores externos, diferentes a las instancias responsables de la implementación, permite un apoyo adicional a los partidarios del estatuto. Estos actores pueden ser los grupos objetivo o beneficiarios del programa público; y las autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales de las dependencias. De acuerdo con Sabatier y Mazmanian, una ley que tenga en cuenta la participación ciudadana en su creación tendrá mayor probabilidad en lograr sus objetivos, ya que permite tener presente la opinión de la población en cuanto a los procedimientos que deben llevarse a cabo, la responsabilidad que deben tener los funcionarios y la supervisión constante del cumplimiento de dicha ley.

El tercer factor independiente se refiere a las *variables no normativas que condicionan la implementación*, donde los resultados de este proceso están sujetos a la interacción tanto de la estructura legal como del proceso político (Sabatier y Mazmanian, 1992). De ahí, la necesidad que el estatuto detalle con precisión las facultades de los funcionarios, la orientación de cada instancia responsable y las directrices políticas que debe llevar la

implementación. Lo anterior permitirá que el personal y directivos puedan resistir a las presiones de la opinión pública en el corto plazo y a los constantes cambios (económicos, tecnológicos, culturales) a los que deben adaptarse.

Existen diferentes aspectos no normativos que afectan las decisiones políticas de las áreas encargadas del proceso de implementación. En primer lugar, las condiciones tecnológicas y socioeconómicas (locales y nacionales) inciden en la manera en cómo se ve el problema, dado que conforme pasa el tiempo la agenda pública (también llamada agenda mediática o sistémica) va posicionando otras situaciones problemáticas en el interés y preocupación de la ciudadanía. Esto desvía el apoyo político a dichas situaciones, lo que genera que disminuya la atención del problema, la asignación de recursos económicos y la ejecución que contemplaba la ley en un principio.

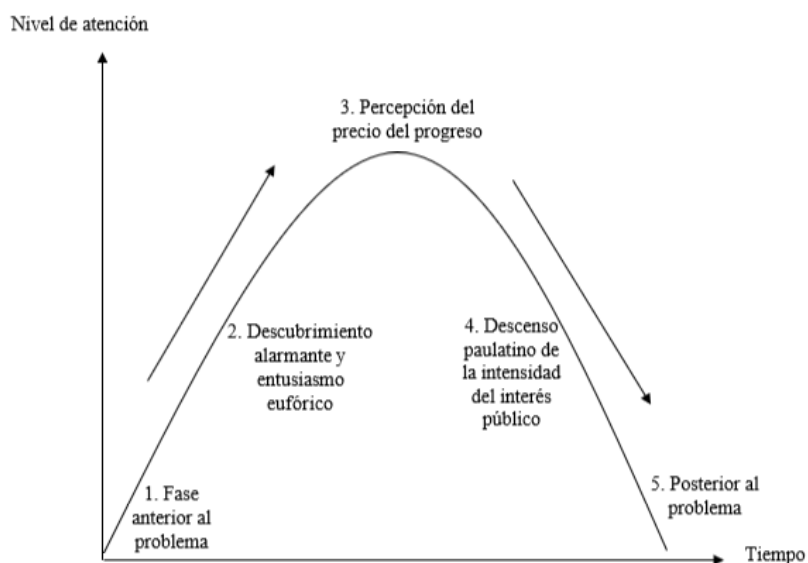
El segundo elemento no normativo hace referencia al nivel y continuidad de la atención que los medios de comunicación prestan al problema que enfrenta el estatuto. De acuerdo con varios autores (Cobb, Ross y Ross, 1976; Cobb y Elder, 1983; Casar y Maldonado, 2008; Aguilar, 1996; Birkland, 1998) la agenda pública es aquella que sistematiza en los medios de comunicación (canales de televisión, prensa, radio) los asuntos susceptibles de atención gubernamental, es decir, los temas que despiertan un alto nivel de interés en la comunidad por la importancia relativa que se le adjudica al problema; y la necesidad de visibilizar y atender las demandas de los grupos objetivo.

La estrategia de los diferentes medios de comunicación al explotar un asunto al extremo y luego enfocar su atención en otro tema, obstaculiza el apoyo político que los grupos de presión o beneficiarios buscan en las garantías que ofrece la ley (Sabatier y Mazmanian, 1992). Lo anterior se debe a que hay un ciclo de atención en los asuntos públicos, que refleja el movimiento periódico del interés público sobre los problemas, cuya característica al inicio es una alta intensidad de la atención y después un creciente aburrimiento por los temas que se transmite en la agenda pública (Downs, 1972).

En la gráfica 3, se puede observar las cinco etapas del ciclo de atención de Downs (1972) por el que pasa cualquier asunto público. La primera etapa se denomina *la fase anterior al problema*, en esta etapa se sitúa una condición social indeseable por la

ciudadanía, que genera un malestar o preocupación por ser resuelta, pero que aún no ha llegado a despertar demasiada atención mediática.

Gráfica 3. Ciclo de la atención en los problemas sociales de Downs



Fuente: Elaboración propia a partir de Downs, 1972.

La segunda etapa es *el descubrimiento alarmante y el entusiasmo eufórico*, en el cual la comunidad descubre que puede "resolver el problema" o "hacer algo efectivo" en un tiempo relativamente corto. Asimismo, las personas se interesan cada vez más por llevar a cabo sus demandas ante las instancias gubernamentales y buscan los diferentes canales de comunicación para poder transmitirlos (Downs, 1972).

La tercera fase hace referencia a *la percepción del precio del progreso* que se enfoca en analizar los costos de "solucionar" el problema. Generalmente, estos costos son altos y pone en relieve la asignación de recursos (financieros, de personal, temporales) para atender el problema.

La cuarta etapa es *el descenso paulatino de la intensidad del interés del público*, donde un número, cada vez mayor, de personas se da cuenta que es inviable y muy costoso resolver el problema. En esta fase los individuos pueden reaccionar de tres maneras: 1) algunos terminan por desanimarse; 2) otros se sienten amenazados al reflexionar sobre el problema y, en efecto, terminan por desistir; y 3) varios terminan por aburrirse del problema. En

consecuencia, se desaparece paulatinamente el interés del público por prestar atención al problema (Downs, 1972).

La última etapa es *la posterior al problema*, en la que el asunto ya no ocupa el interés principal de la comunidad y se opaca por la relevancia de otros temas en la agenda pública. Aun así, no todos los problemas sociales atraviesan todo el ciclo de atención, ya que hay una heterogeneidad (social, económica, étnica, cultural) en la población que no permite el mismo nivel de afectación. Por ejemplo, habrá un segmento poblacional para los que el problema de la educación, transporte público, desempleo o pobreza acentúe más su situación que para otras. En este caso, dependerá del asunto por atender, el grupo objetivo que se involucre en él y la longevidad para institucionalizar el problema en grandes burocracias (Downs, 1972).

La tercera variable no normativa señala que el apoyo del público es un aspecto que influye en la implementación y en el cumplimiento de los objetivos del estatuto porque es la opinión pública y la interacción con los medios de comunicación las que ejercen presión sobre la agenda política (Sabatier y Mazmanian, 1992). Esta agenda comprende los asuntos públicos que son discutidos por los legisladores, cuya intervención se da a partir de los temas que los electores consideran importante resolver. La agenda política no es estática y la inclusión de un problema es el resultado de varias disputas entre diferentes definiciones del problema (Roth, 2014).

La siguiente variable son las actitudes y recursos de los grupos de ciudadanos por promover y apoyar lo que decretó la ley. Esto requiere de procesos organizativos y de conocimiento en las personas que lideran dichas iniciativas, para transmitir sus demandas sociales a las instancias administrativas, autoridades legislativas, tribunales y opinión pública. Todo estatuto es el resultado de una preocupación pública en torno a un problema general (Sabatier y Mazmanian, 1992), en el cual confluyen promotores y opositores. Ambos grupos van a hacer uso de sus recursos (de tiempo, de personal, financieros) por llamar o desviar la atención del problema con los medios de comunicación, todo esto dependerá de qué tan prolongada sea su actividad y su organización en los propósitos grupales.

La quinta variable es el apoyo permanente a los objetivos normativos por parte de las autoridades encargadas de la implementación. Este aspecto comprende el grado de supervisión que tengan los funcionarios responsables y los cambios que vaya teniendo la ley

con la aparición de nuevos decretos. Uno de los mayores inconvenientes en la implementación de programas intergubernamentales es la diversidad de políticas y autoridades que quieren liderar este proceso.

Sabatier y Mazmanian, señalan que cuando un funcionario se enfrenta a directrices contradictorias que provienen de sus superiores intergubernamentales y de sus jefes inmediatos, éste acatará las órdenes de las autoridades que inciden en mayor magnitud a los recursos legales y financieros, dado que son los principales insumos para ejecutar el programa transversal. Las autoridades que pueden interceder en estos procesos, entre ellos supervisar informalmente o incorporar cambios formales, pueden ser los comités políticos y fiscales, los tribunales y demás instancias jerárquicamente superiores (Sabatier y Mazmanian, 1992).

Hay que destacar que cuando se tiene un programa regulatorio la figura de un mediador o *fixer* (Bardach, 1977) permite el control de los recursos legales y financieros, por el cual los actores involucrados están en continua controversia, y, además, supervisa el proceso de implementación, con el fin de intervenir permanentemente en él (Sabatier y Mazmanian, 1992). Este mediador, por lo regular, es un importante legislador o funcionario ejecutivo que protege las directrices del programa intergubernamental; y afronta la responsabilidad de adaptarse a las modificaciones latentes que puede tener el estatuto, una vez que el programa se relaciona con otras dependencias y se ve afectado por los cambios en otras nuevas legislaciones.

La última variable hace referencia al compromiso y calidad de liderazgo de los funcionarios encargados, cuya característica se enfoca en la orientación que tengan los objetivos normativos en las preferencias de los funcionarios; y en la capacidad en cómo ellos utilizan los recursos y la discrecionalidad para cumplir con esas preferencias. Todo esto se supedita a la precisión y claridad con la que se hayan normado los objetivos, las respectivas instancias y funciones. De igual forma, contribuirán las instituciones organizacionales y el sistema de creencias (valores) que ocupen los implementadores.

El nivel de compromiso del personal puede verse afectado con la rutina burocrática, por lo cual, Sabatier y Mazmanian, recomiendan la rotación de funcionarios para motivar el interés en la consecución de los objetivos. Para el factor de liderazgo, afirman que esta

noción tiene en cuenta elementos de gestión (control fiscal adecuado, solución de conflictos entre quienes se oponen al desarrollo de la política, entre otros); y políticos (convencimiento en opositores y grupos objetivo sobre el trato que reciben, incidencia mediática, propiciar buenas relaciones de trabajos entre las autoridades) que resultan ser difíciles de implementar, dada las circunstancias y valores de los funcionarios.

En resumen, hay diferentes factores no normativos, uno más relevantes que otros, que influyen en el proceso de implementación; y el reto de los funcionarios responsables es comprender la arena política en la que se relacionan los grupos objetivo, los legisladores y las instancias, de tal forma que puedan asimilar los cambios y externalidades a las que se enfrenta el estatuto y llevar a cabo la consecución de los objetivos normativos.

1.3. Variables dependientes en el proceso de la implementación

El proceso de implementación de una ley comprende diferentes etapas al interior de las instancias responsables. Así como este proceso tiene variables independientes que inciden en el cumplimiento de los objetivos normativos, también considera variables dependientes que dinamizan su ejecución en cada fase ulterior. Sabatier y Mazmanian distinguen la articulación de dichas etapas como el *círculo de retroalimentación*, en el cual se clasifican dos grupos: impactos reales y evaluación global. En función del problema que se tenga, el implementador decantará su atención en las etapas que correspondan y, por lo tanto, en la categoría del círculo.

El primer grupo, impactos reales, comprende tres etapas de la implementación, esto es, decisiones de las instancias; acatamiento de esas decisiones por parte de los grupos objetivo; e impacto efectivo de las decisiones tomadas por las instancias. Todas ellas analizan la importancia de la toma de decisiones y la orientación que estas tienen sobre los objetivos normativos. Dichos objetivos se traducen en reglamentos concretos, criterios de procedimiento para el manejo de casos individuales, fallos específicos (como la concesión de permisos o licitaciones) y mecanismos para hacer cumplir las sentencias o fallos (Sabatier y Mazmanian, 1992).

La etapa inicial estudia las decisiones políticas de las dependencias encargadas de la implementación y su concordancia con los objetivos normativos. Esto obedece a la capacidad que tengan los grupos electores partidarios de la ley, las autoridades legislativas

y ejecutivas para intervenir en este proceso y resistir a externalidades temporales y de presión de los grupos objetivo (Sabatier y Mazmanian, 1992).

Los programas o leyes de carácter regulatorio, que pretenden generar cambios en el comportamiento de los grupos objetivo rara vez los alcanzan de forma inmediata, debido a que esos resultados se perciben después de cinco o siete años de haber sido implementado el estatuto. De ahí, la necesidad de hacer ajustes secundarios al combinar reglamentos que obliguen a las personas a modelar sus acciones junto con incentivos financieros y así obtener una congruencia entre las decisiones que toman las agencias y los objetivos que establece la legislación.

Lo anterior conduce a la siguiente etapa que analiza el acatamiento, por parte del grupo objetivo, de las decisiones políticas de las instancias implementadoras. De acuerdo con Sabatier y Mazmanian, las personas suelen adherirse a las leyes una vez que sopesan los beneficios por cumplirla o los costos por no acatarla. Para que un estatuto cumpla con sus objetivos debe efectuar dos aspectos: 1) detectar oportunamente y perseguir la desobediencia de los individuos que infrinjan la ley; y 2) sancionar con penas vigentes el desacato, lo cual está condicionado por la misma normativa, las dependencias responsables de la implementación, el compromiso de los funcionarios por denunciar los casos de infracción y la cantidad de posibilidades de veto contra el cumplimiento de las obligaciones (Sabatier y Mazmanian, 1992).

La tercera variable dependiente se refiere al impacto que tienen las decisiones políticas de las dependencias con los objetivos del estatuto. Este impacto se relaciona con las variables dependientes e independientes que se han mencionado previamente, tales como la congruencia de las instancias con los objetivos; el acatamiento de las normas por parte de los grupos objetivo; la ausencia de casos de incompatibilidad legal; y la justificación de una teoría causal que vincule los cambios de comportamientos de los grupos objetivo y el cumplimiento de las metas de la normativa (Sabatier y Mazmanian, 1992). Adicionalmente, ese impacto real en las decisiones políticas debe tener en cuenta las externalidades de las condiciones socioeconómicas o tecnológicas; y los cambios de preferencias que tienen los grupos de electores partidarios de la ley, ya que, conforme pasa el tiempo, dichos ajustes son más latentes y no están contemplados al inicio de lo que dictamina el estatuto.

El segundo grupo del *circuito de retroalimentación* analiza la evaluación global, en el cual se encuentran la cuarta y última etapa del proceso de implementación, esto es, el impacto percibido de las decisiones políticas y la evaluación que el sistema político hace a la legislación (revisiones de su contenido). En esta cuarta etapa el impacto de las decisiones políticas se da a través de la correlación entre la evaluación inicial de la ley y la evaluación de los impactos que tuvieron las élites políticas, tomando como referencia sus sistemas de creencias, valores, preferencias.

De acuerdo con la teoría de la disonancia cognoscitiva (Brown, 1965; Festinger, 1975) una persona tiende a rechazar cualquier premisa que se contraponga con su sistema de creencias o que genere tensión en su forma de pensar, tal como sucede con los impactos indeseables de una ley. Entonces, la percepción que tengan los grupos objetivo sobre el impacto del estatuto no será legítimo cuando los resultados no guarden una relación con los objetivos normativos, o los individuos no acepten el estatuto o se cuestionen la objetividad de los datos de impacto (Sabatier y Mazmanian, 1992).

La quinta, y última, etapa es la magnitud y dirección de la retroalimentación política final, en otras palabras, las modificaciones que se hacen al estatuto. Estas revisiones pueden repetirse varias veces y dependerán de los impactos que perciban los grupos objetivo sobre el desempeño que hayan tenido las instancias encargadas de la implementación; de los cambios en las condiciones socioeconómicas o tecnológicas; del nivel de atención del público; de los ajustes secundarios de los funcionarios y uso de recursos por cumplir los objetivos normativos; y de las estrategias que ejecuten las autoridades partidarias u opositoras de la ley (Sabatier y Mazmanian, 1992).

La presencia de un mediador o *fixer* puede impedir la revisión del estatuto. Sin embargo, después de diez o quince años de haber sido implementada la ley, lo que predomina ya no es ese *fixer* de veto, sino las fuerzas electorales que se adaptan y evolucionan junto con las externalidades. Lo anterior se debe a que el mediador está sujeto a la derrota electoral o al retiro de su carrera y el estatuto continuará con su reglamentación, para lo cual el apoyo político de los electores ejercerá mayor presión en los objetivos e intereses por periodos más longevos.

En suma, existen cinco etapas, consideradas como variables dependientes de la implementación de la ley, que hacen parte del *círculo de retroalimentación* de Sabatier y Mazmanian. Todo dependerá del tipo de impacto que pretenda llevar a cabo la instancia encargada para, de ese modo, referenciar el enfoque del círculo, es decir, si la dependencia está interesada en la congruencia entre los impactos reales y la consecución de los objetivos normativos, entonces se decantará por las tres primeras etapas (decisiones de las instancias; acatamiento de esas decisiones por parte de los grupos objetivo; e impacto efectivo de las decisiones tomadas por las instancias). No obstante, si su tendencia se concentra en el impacto sobre la evaluación global del sistema político de la ley, entonces las dos últimas etapas (impacto percibido de las decisiones políticas y revisiones de la legislación) serán más relevantes en su análisis.

Por último, la instancia responsable al implementar el estatuto debe considerar todas las variables dependientes e independientes que inciden en el cumplimiento de los objetivos, de tal forma que toda acción que ejecuten sea congruente con cada uno de ellos. La consecución de la ley podrá verse afectada si se da alguno de estos aspectos: 1) si se diseñan nuevas políticas públicas adversas a esta que generen tensión en el aval de la normativa; 2) si los cambios socioeconómicos y tecnológicos recaen en la teoría causal, es decir, en la forma en cómo las dependencias encargadas definieron el problema a atender; y 3) si el apoyo que tenía el estatuto se ve entorpecido por los opositores o por su desgaste en el tiempo, esto es, que los directivos pierdan la motivación por llevar a cabo los objetivos (Sabatier y Mazmanian, 1992).

CAPÍTULO 2. POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO Y CALIDAD PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA

La política social que se enfocó en el financiamiento de la educación superior, entre 2014 y 2018, se desarrolló bajo dos paradigmas: emergente y dominante. Esto generó una dicotomía

en las decisiones del gobierno colombiano para subsidiar la demanda y la oferta de educación superior. Para la demanda de educación se creó el programa “Ser Pilo Paga”⁵ como una iniciativa en el acceso a la educación universitaria para los jóvenes de bajos recursos. Este programa tuvo varios alcances, en la medida que hubo una voluntad política e innovadora para impulsar la movilidad social de los jóvenes “pilos” (así se les llamó por el programa) más rezagados. Sin embargo, despertó críticas relacionadas al costo de oportunidad en el que incurrió por el desvío de recursos del erario hacia el sector privado (universidades privadas). Para la oferta de educación superior se llevaron a cabo diferentes acciones en el otorgamiento de líneas de crédito y asignación de presupuesto hacia las universidades públicas. Lo anterior deterioró la situación financiera de las universidades estatales y aumentó la brecha de calidad entre ellas.

La política de calidad para las universidades públicas se da a través de un proceso de acreditación, por el cual estas instituciones se supeditan a los estándares de evaluación del Ministerio de Educación y de otras acreditadoras gubernamentales que trabajan el tema de la *calidad en educación*. Esta última connotación merece una revisión conceptual que permita referenciar las dimensiones y el enfoque que se tendrá en cuenta en esta investigación. Asimismo, es importante resaltar los componentes de calidad que el Consejo Nacional de Acreditación considera relevante para acreditar a las universidades estatales, sin perder de vista la premisa que el presupuesto que reciben estas instituciones de educación superior (IES) públicas es una fuente necesaria para efectuar dicho proceso y recibir la consigna de la acreditación de alta calidad institucional.

2.1. Política social en el financiamiento de la educación superior

Este análisis tendrá en cuenta los modelos de desarrollo y los paradigmas de la política social que estudió Rolando Franco (1996) en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), con el fin de entender cómo funcionaron las políticas de financiamiento para la educación superior en Colombia entre 2014 y 2018.

⁵ Pilo en el lenguaje vernáculo o jerga popular colombiana significa una persona inteligente, aplicada o disciplinada. Ese fue el adjetivo que se le dio a los estudiantes beneficiarios del programa “Ser Pilo Paga” durante el periodo de 2014 a 2018.

La política social, entendida como el conjunto de programas que el Estado diseña, implementa y evalúa, a partir de una situación problemática que necesita intervención de las instancias gubernamentales, comprende tres modelos de desarrollo: crecimiento hacia fuera, sustitución por importaciones y posterior al ajuste. El primer modelo, señala que los países latinoamericanos se preocupaban por la exportación de bienes primarios a cambio de bienes manufacturados. Las funciones del Estado estaban focalizadas en la protección y seguridad de sus ciudadanos, tanto del contexto exterior como local; y la política social no tenía mayor relevancia en la agenda de gobierno (Franco, 1996).

El siguiente modelo es el de *sustitución de importaciones*, en el cual el Estado tuvo una mayor trascendencia porque se le atribuyeron funciones de regulación, intervención, planificación y la consigna de agente social. Esto llevó a un desarrollo interno, en la medida en que el gobierno generó políticas de protección para la industria local, al imponer aranceles a los productos que se importaban. En este prototipo de desarrollo, la política social puso en relieve la protección de los trabajadores asalariados y el fortalecimiento de los sindicatos, como una medida de apoyo hacia las condiciones y derechos laborales.

No obstante, en la década de los ochenta este modelo tuvo varios problemas que incidieron en la legitimidad de los gobiernos. Lo anterior facilitó las dictaduras en América Latina y la presencia de grandes inestabilidades macroeconómicas, que llevaron a altas tasas de hiperinflación, y a desequilibrios fiscales (O'Donnell, 1973). Estas situaciones generaron que los países de la región recurrieran al endeudamiento externo para salvar sus economías. Sin embargo, el mal manejo de la coyuntura por la que atravesaban dichas naciones desató la crisis de la deuda en el que países como México y Argentina no pudieron cumplir con sus obligaciones (Franco, 1996).

El tercer modelo, *posterior al ajuste*, describe el momento por el cual las economías latinoamericanas a finales de los ochenta y principios de los noventa comenzaron a realizar reformas estructurales y administrativas que pretendían redimensionar las funciones del Estado. Esto se tradujo en reducir la intervención estatal en la economía, realizar reformas constitucionales y legales para reactivar el libre mercado, privatizar la mayoría de las empresas públicas, impulsar los impuestos indirectos y establecer reformas pensionales (Aguilar, 2006; Franco, 1996).

Estas iniciativas se basaron en la nueva gerencia pública, emprendidas en Inglaterra en 1979, y fueron entendidas como la reducción del tamaño de la función pública y la eficiencia de su desempeño. Dicha estrategia se enfocó en mejorar la eficiencia del personal de los ministerios y departamentos del gobierno, a través de mantener buenos resultados con los menores costos posibles (Aguilar, 2006). Aquellos países latinoamericanos que quisieron superar la crisis incurrieron en altos costos sociales al implementar estas medidas, dado que la política social se vio afectada al disminuir el número de organismos y programas gubernamentales, mitigar las políticas públicas distributivas y eliminar los subsidios genéricos a los segmentos poblaciones más vulnerables (Franco, 1996; Aguilar, 2006).

A partir de los anteriores escenarios, los estudios en políticas públicas (Aguilar, 2009; Canto, 1994; García Pelayo, 1982; Esping – Andersen, 2017) se empezaron a replantear el papel del Estado en los diferentes problemas sectoriales y se ubicó la atención en dos tipos de paradigmas en los que logró confluir la política social, esto es, el paradigma dominante y el emergente (Franco, 1996). En el cuadro 3, se esquematiza estos aspectos junto con categorías en las que se comportan dependiendo del tipo de paradigma. Para fines de esta investigación, el análisis se concentrará solamente en aspectos del financiamiento, población, enfoque e indicador utilizado. Lo anterior se debe a que brindan insumos para el desarrollo y entendimiento de la dinámica de las políticas de financiamiento de la educación superior en Colombia durante el 2014 y 2018.

Cuadro 3. Paradigmas de la política social

Categoría	Dominante	Emergente
Institucionalidad (I)	Monopolio estatal: financia, diseña, implementa, controla	Pluralidad de subsectores: estatal, privado (comercial), filantrópico (ONG), informal (familia),
Institucionalidad (II)	Centralismo	Descentralización
Lógica de toma de decisiones	Burocrática: estrategias macro, “el Estado sabe”, asignación de	De proyectos: asignación competitiva, licitaciones, el usuario propone, capacidad de innovación está diseminada en

	recursos por vía administrativa, usuario sin elección	toda la sociedad y debe aprovecharse (Fondos de inversión social)
Financiamiento (I) Fuentes de recursos	Estatal	Cofinanciamiento: “lo que no cuesta, no vale”. Recuperación de costos: “el que puede, debe pagar”, riesgo: marginar pobres
Financiamiento (II) Asignación de recursos	Subsidio a la Oferta: falta de competencia	Subsidio a la demanda: creación de cuasimercados, competencia, libertad de elegir, ¿tiene el consumidor información suficiente?
Objetivo buscado	Universalidad de la oferta: alto costo, bajo impacto. Oferta homogénea disponible favorece a los informados y organizados	Universalidad de la satisfacción: “tratar desigualmente a los que son desiguales socialmente”
Criterios de prioridad y expansión del sistema	Ampliación progresiva de arriba hacia abajo: acceso segmentado. Ergo: “a menos gasto social, menos equidad”	Primero los más necesitados: instrumento de focalización
Población beneficiaria	Clase media y grupos organizados	Pobres
Enfoque	Centrado en los medios: infraestructura social, gasto corriente	Centrado en los fines: impacto entendido como la magnitud del beneficio que percibe la población objetivo, según los fines buscados
Indicador utilizado	Gasto público social	Relación costo-impacto

Fuente: Franco, 1996.

En primer lugar, el financiamiento en el paradigma dominante es estatista, es decir, el Estado es quien asigna los recursos financieros, provenientes del erario, para llevar a cabo el diseño e implementación de la política social. Esta designación se enfoca en subsidiar la oferta de la población objetivo que la política pretende atender, cuya finalidad es solucionar o erradicar un problema en particular. En este escenario el Estado asume todos los costos en el proceso de las políticas públicas y no hay más actores involucrados, más allá de los gubernamentales, por lo cual no hay presencia de actores privados u otras organizaciones.

El paradigma emergente señala que el Estado no es el único actor que debe involucrarse en la resolución de problemas, sino que contempla la presencia de una pluralidad de actores que aportan diferentes recursos y, por consiguiente, se genera un

fortalecimiento de la política social. Pueden darse diversas fuentes de recursos: el cofinanciamiento y el cobro de las tarifas por la prestación de servicios públicos sociales (Franco, 1996). La primera fuente, hace referencia al presupuesto que se logra fusionar, a partir de la participación de los actores que diseñan e implementan la política social. La segunda fuente, tarifas por la prestación de servicios públicos sociales, es complementaria a la primera, en la medida que la población beneficiaria contribuye también por el pago del bien o servicio que están adquiriendo. Esto, por lo regular, pasa en los sectores de la salud o educación donde países como Chile y Colombia han implementado el cobro de dichos servicios.

La desventaja de este paradigma es que se da el riesgo de marginar a las personas más vulnerables porque no están en condiciones de asumir las tarifas de los bienes o servicios públicos sociales. Cornia (1987) señala que la solución para ello es generar criterios en los que se logre distinguir aquellos que puedan pagar la tarifa completa del servicio de los que, en efecto, no pueden, y así entregarles gratuitamente la atención. Lo anterior sugiere que dependiendo de los ingresos de los individuos, asimismo se ajusten las tarifas. Adicionalmente, este tipo de financiamiento se centra en subsidiar a la demanda, a través de las transferencias de *vouchers* o bonos para que el beneficiario (también visto como usuario o cliente) adquiera el bien o servicio público. Esto quiere decir que se genera un mercado, en el cual hay competencia de dichos bienes o servicios y son los usuarios los que tienen la libertad para decidir en cuál escuela o centro de salud prefieren adquirir el servicio, por ejemplo.

El segundo elemento para analizar es la población, en el cual el paradigma dominante se focaliza en las personas de clase media y grupos organizados, ya que son los que más ejercen presión y recursos (de tiempo, personal, conocimiento, institucional) en las demandas sociales hacia el Estado; mientras que en el paradigma emergente el segmento poblacional son las personas vulnerables, cuya preocupación del gobierno es cerrar las brechas sociales y generar mayores oportunidades que coadyuven a la equidad.

El siguiente aspecto es el enfoque de los paradigmas, esto es, si está orientado a los medios o fines. En el dominante el enfoque está centrado en los medios y el principal propósito se basa en la cobertura del bien o servicio en poblaciones focalizadas. Esto suele

implementarse en las zonas urbanas, aun cuando en las zonas rurales son las que presentan mayores problemas y rezago. No obstante, ofrecer cobertura no se traduce en obtener mejores resultados, puesto que el tema de calidad del servicio está latente y con frecuencia es un costo de oportunidad en los que incurren los hacedores de la política social.

La infraestructura social es un aspecto relevante en este tipo de paradigma porque se encarga de aumentar la cobertura a través de las construcciones de los centros donde se impartirá el servicio, tales como, escuelas, universidades, hospitales. Sin embargo, el problema recae en el financiamiento de los gastos corrientes de esas construcciones (personal, equipamiento, instrumentos, o materiales desechables), puesto que no se contemplan en las prioridades de las autoridades al diseñar e implementar la política (Franco, 1996).

El enfoque del paradigma emergente está dirigido a los fines, cuyo propósito se basa en producir cambios en el nivel de calidad de vida de las personas, así como en el impacto que la política social tiene sobre ellas (Franco, 1996). Para llevar a cabo lo anterior, se requiere el uso de evaluaciones de impacto, en el cual se mida la diferencia neta que tuvo la política sobre la población objetivo. Se toma como referencia un grupo de control (personas que no son beneficiarias de la política) y un grupo experimental (personas que si son beneficiarias), de tal forma que se comparan los efectos de la política en la población que recibió el apoyo y en aquellos que no.

El último aspecto hace referencia al indicador que se utiliza en cada paradigma, cuya dualidad se enfoca en el gasto público social (dominante) y la relación de costo-impacto (emergente). Es menester entender que el gasto social es aquel que ejecuta el Estado en las diferentes políticas públicas, cuya etiqueta es para la atención de problemas sociales. De acuerdo con varios autores (Haindl, Budinich e Irarrázabal, 1989; Banco Mundial, 1990; Franco, 1996) el gasto social en la mayoría de los países de América Latina ha sido de forma regresiva, es decir, cada aumento que el gobierno decide hacer en el gasto social, no necesariamente se refleja en el nivel de bienestar de los individuos.

Más allá de los aumentos en el gasto social, señalan los autores que, es más importante la eficiencia de los recursos económicos en los sectores en los cuales se diseñan e

implementan las políticas públicas. Lo anterior se debe a que la estructura en la prestación de los servicios debe estar orientada a los montos asignados para la implementación de la política social y de la calidad en la que se prestan dichos servicios (Franco, 1996).

El paradigma emergente es partidario de la relación costo-impacto, en el cual se maximizan los recursos económicos, a partir de generar el mayor beneficio con los menores costos posibles. Esto se asocia con diferentes indicadores, cuya medición se centra en las evaluaciones de impacto y los efectos que tuvo la política social sobre los beneficiarios. Estas valoraciones toman un tiempo considerable para observar los cambios netos en el nivel de bienestar en la población objetivo. Tiene diversos costos y sesgos asociados a su implementación, ya que mantener las características de los grupos de control y experimental de manera prolongada no es fácil: las personas se mudan, fallecen, cambian de preferencias. Sin embargo, hacer este tipo de valoraciones permite conocer las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la política social para retroalimentar su diseño e implementación.

Las políticas de financiamiento de la educación superior en Colombia entre 2014 y 2018 se basaron en la estructura de la política social de Franco (1996), dado que se dieron los dos paradigmas (dominante y emergente) en esta dicotomía de subsidiar la demanda u oferta de educación superior. El Ministerio de Educación Nacional (MEN) fue el encargado de diseñar el programa “Ser Pilo Paga” para ocuparse de subsidiar la demanda por educación universitaria y, a su vez, de implementar diferentes acciones de financiamiento a las universidades estatales (líneas de crédito, presupuesto asignado) para subsidiar la oferta.

La demanda de educación superior comprende aquel segmento poblacional que desea adquirir educación, bien sea, en el nivel técnico, tecnológico o universitario, con la finalidad de generar oportunidades de empleo y mayores niveles de ingreso (Blaug citado en Albert, Gonzáles y Mora, 2016; Ayala, 2010).

En Colombia, una de las causas que impide el ingreso a las instituciones de educación superior son los altos costos por financiar dichos estudios. En el cuadro 4, se muestra la cantidad de estudiantes matriculados en primer curso entre 2014 y 2018, es decir, las personas que formalizaron su matrícula y que fueron admitidos por una IES, así como su proporción dentro de la demanda de educación superior.

Cuadro 4. Demanda de educación superior en Colombia entre 2014 y 2018

Demanda de educación superior	2014		2015		2016		2017		2018	
	Estudiantes matriculados en primer curso	Participación dentro de la demanda de educación superior	Estudiantes matriculados en primer curso	Participación dentro de la demanda de educación superior	Estudiantes matriculados en primer curso	Participación dentro de la demanda de educación superior	Estudiantes matriculados en primer curso	Participación dentro de la demanda de educación superior	Estudiantes matriculados en primer curso	Participación dentro de la demanda de educación superior
Universidades públicas	95.396	20,6%	98.020	21,7%	105.920	21%	110.894	22,6%	107.542	25%
Universidades privadas	124.503	26,9%	129.065	28,6%	148.004	29,3%	140.720	28,7%	128.730	29,9%
Formación tecnológica	243.346	52,5%	224.793	49,7%	250.786	49,7%	239.457	48,8%	194.343	45,1%
Total demanda de educación superior	463.245	100%	451.878	100%	504.710	100%	491.071	100%	430.615	100%

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del SNIES.

Se observa que las universidades públicas del país, entre ese periodo, sólo cubrieron alrededor del 22% del total de la demanda, mientras que las universidades privadas tuvieron, en promedio, una mayor cobertura cercana al 28%. Si bien la tendencia de la matrícula en las universidades públicas aumentó en esos años, no fueron muy significativos esos incrementos con respecto al resultado del año anterior. Esto se debe al poco financiamiento de la educación superior pública para atender su cobertura, en el cual se establecieron los criterios, en la Ley 30 de 1992, por los cuales se financiarían las IES estatales condicionadas al Índice de Precios al Consumidor (IPC). Como consecuencia, el presupuesto ha estado congelado desde 1992, y tanto las universidades como sus necesidades han aumentado por más de dos décadas (Cabarcas y Álvarez, sf).

En estos años hubo una mayor participación de estudiantes matriculados en el nivel tecnológico, cercana al 50% del total de la demanda por educación superior, dado que su corta duración y bajos costos asociados al pago de sus estudios es una de las determinantes para los jóvenes de bajos recursos. Lo anterior se da porque acceder a la universidad es en un privilegio del que pocas personas pueden gozar y, por lo tanto, su deseo por alcanzar una mayor y rápida movilidad social es a través de iniciar su formación en este nivel educativo (Ramos y Parra; 2017).

A raíz de esto, el gobierno colombiano quiso generar oportunidades de acceso a las universidades para los jóvenes de estratos socioeconómicos más bajos, a través de becas y créditos educativos con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Tecnológicos en el Exterior (Icetex). Esto se estableció en el artículo 111 de la Ley 30 de 1992, en el cual se señala que estos créditos educativos podrán ser saldados una vez el estudiante termine su carrera o en el trayecto de esta (Ramos y Parra, 2017).

Este tipo de financiamiento agudiza la situación económica de los jóvenes y sus familias, ya que conforme pasa el tiempo los intereses aumentan y el nivel de endeudamiento es mayor cuando finalizan sus estudios. Dichos escenarios condicionan a los egresados a obtener un empleo lo más rápido posible, muchas veces sin importar las garantías laborales, para saldar el crédito educativo que puede llegar a pagarse hasta cuatro veces el monto inicial prestado (Ramos y Parra, 2017; Sandoval, 2017).

Por su parte, la oferta de educación en el nivel superior se refiere a la oferta académica que las universidades estatales imparten al público, tales como licenciaturas, posgrados, cursos de extensión, de idiomas, de educación continua, diplomados, eventos de congresos. La tasa de matrícula está determinada por la oferta educativa, dado que, al haber una mayor variedad en las áreas de estudio de la universidad, asimismo será el número de estudiantes inscritos (Albano, 2005; Acevedo, Zuluaga y Jaramillo, 2008).

Lo anterior se podrá efectuar en la medida en que las IES públicas cuenten con diferentes recursos financieros para supeditar los programas académicos al registro calificado (acreditación de los programas) ante el MEN, contratar docentes en las áreas de conocimiento, construir laboratorios en caso tal de que el programa lo amerite, de tal forma que logre expandir su cobertura. Si no hay una amplia y variada oferta académica, probablemente no sea posible atraer un mayor número de estudiantes hacia la educación superior (Acevedo, Zuluaga y Jaramillo, 2008), pues si ésta es muy limitada, se verá reflejado en la cantidad de estudiantes matriculados.

2.2.Demanda de educación superior: “Ser Pilo Paga”

La política social, enfocada en el financiamiento a la demanda de educación superior, en el segundo periodo presidencial de Juan Manuel Santos Calderón, se encargó en diseñar e implementar un programa público que convirtiera al país en el más educado de América Latina para el 2025 (Álvarez et al., 2017). Dicho programa se llamó “Ser Pilo Paga”, cuya población objetivo se focalizó en los jóvenes de bajos recursos que cumplieran con tres condiciones: estar finalizando los estudios de secundaria; obtener un puntaje superior a 318 en la prueba Saber; y encontrarse registrado en el Sistema de Selección de Beneficiarios Para Programas Sociales (Sisbén) (Ramos y Parra, 2017).

La prueba Saber es un examen obligatorio para graduarse de la secundaria, implementado por el MEN en todo el sistema de educación media superior, con el fin de medir cinco competencias en los conocimientos de los estudiantes, entre ellas lectura crítica, matemáticas, sociales y ciudadanas, ciencias naturales e inglés. Esta prueba es realizada dos veces al año, debido a los calendarios académicos de las escuelas: el calendario A comprende los meses de estudio de febrero a noviembre y el B abarca el periodo de clases de septiembre a junio (MEN, 2016).

El Sisbén es una entidad estatal que clasifica a la población colombiana, de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas, con un puntaje entre 0 y 100. Dicho puntaje se basa en la información que los ciudadanos reportan en una encuesta que el sistema hace periódicamente y de esta manera se identifica a las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad. La finalidad de esta focalización es diseñar e implementar programas destinados a este segmento de la población para atender diferentes necesidades, tales como: el acceso al sistema de salud de forma gratuita, a través de las Empresas Promotoras de Salud (EPS); la oportunidad de ser beneficiario de los programas de educación superior como “Ser Pilo Paga”; el acceso a los créditos educativos con el Icetex; el acceso a los subsidios para la compra de vivienda, entre otros (DNP, 2017).

El programa “Ser Pilo Paga” (SPP) tuvo como propósito otorgar 10 mil créditos-becas condonables para cada año y así llegar a la meta de 40 mil estudiantes beneficiarios al final del 2018. La connotación condonable se refiere a que el Estado se compromete a financiar todo el valor de la matrícula, siempre y cuando el estudiante termine sus estudios y obtenga el título. La entidad gubernamental en promover este tipo de financiamiento fue el Icetex, dado que, si un estudiante del programa se retiraba, cambiaba de carrera o perdía su licenciatura, debía pagar el crédito condonable por el valor de los semestres cursados de la licenciatura.

El Icetex era el ente encargado de canalizar el pago de la matrícula a las universidades que los beneficiarios del programa SPP habían escogido para llevar a cabo sus estudios. Las universidades adscritas al programa fueron 39, de las cuales 25 eran privadas y 14 públicas, cuyo compromiso consistió en invertir los recursos que recibían del programa en bienestar

estudiantil, bibliotecas y servicios generales para las mismas instituciones de educación superior (Álvarez et al., 2017).

El programa SPP, además de pagar la matrícula en las universidades, otorgaba un apoyo económico semestral a los estudiantes para los gastos de sostenimiento en diferentes escenarios: 1) si no requería desplazarse del lugar de residencia, el beneficiario recibía un salario mínimo legal vigente (SMMLV), alrededor de \$3,500 pesos mexicanos; 2) si no requería desplazarse del lugar de residencia y además estaba ubicado en una zona metropolitana, recibía 1.5 SMMLV, es decir, \$5,250 pesos mexicanos; y 3) si requería desplazarse del lugar de residencia y la universidad no estaba en una zona metropolitana, podía recibir cuatro SMMLV, aproximadamente \$14,000 pesos mexicanos (Reglas de Operación Ser Pilo Paga, 2016).

En el cuadro 6 se destaca el número de estudiantes que fueron beneficiarios durante los dos primeros años del programa y el porcentaje de estos apoyos económicos para cada escenario. Se puede observar que, una tercera parte de los estudiantes decidieron no desplazarse de su lugar de residencia, dado que la universidad por la que optaron se encontraba en la misma ciudad. Solo cerca del 8% de “pilos” escogieron una institución de educación superior ubicada en zonas metropolitanas a la ciudad en la que vivían.

No obstante, más del 50% de beneficiarios, en esos dos años, decidieron trasladarse de su lugar de residencia y migrar a las principales ciudades del país como Bogotá, Medellín o Cali. Lo anterior se debió a que en esas zonas se concentra una mayor oferta académica de universidades públicas y privadas, lo que se tradujo en dos aspectos: 1) un aumento del centralismo y regionalismo de la demanda por educación superior; y 2) un énfasis del imaginario de que en las ciudades principales hay mayores oportunidades para alcanzar la movilidad social (Álvarez et al, 2017).

Cuadro 5. Tipo de subsidio para Ser Pilo Paga en 2015 y 2016

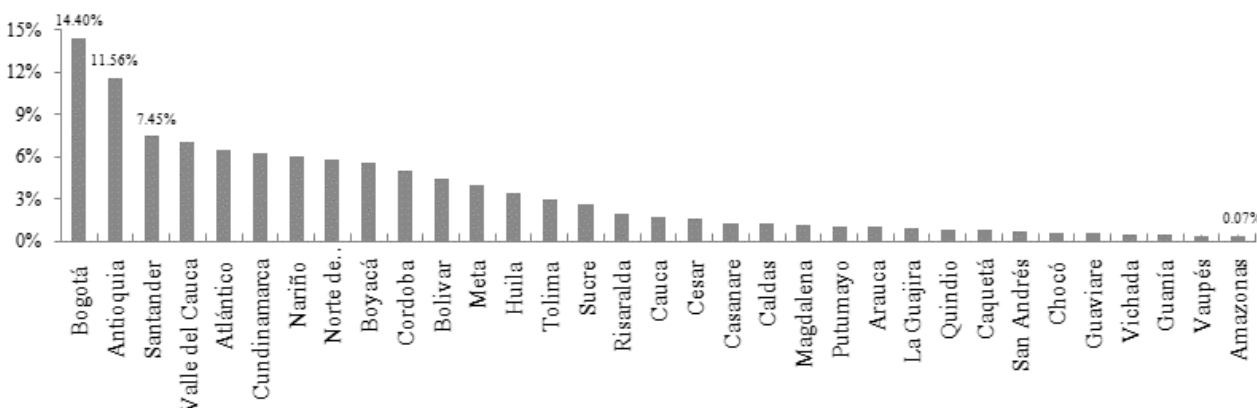
Tipo de subsidio	2015		2016	
	Estudiantes	Participación de estudiantes	Estudiantes	Participación de estudiantes
1 SMMLV	3,619	35.72%	3,680	29.21%
1.5 SMMLV	769	7.59%	984	7.81%
4 SMMLV	5,743	56.69%	7,936	62.98%
Total	10,131	100%	12,600	100%

Fuente: Álvarez et al., (2017) a partir de la base de datos de Ser Pilo Paga en DNP (2016).

Uno de los objetivos del marco normativo de la educación superior es disminuir la centralización de la educación. Sin embargo, con la implementación de este programa no se cumplieron dichos objetivos, dado que las universidades acreditadas y que estaban adscritas a SPP no estaban en todos los departamentos del país, solamente se ubicaban en las ciudades principales. Este escenario provocó que se intensificara aún más la brecha de calidad entre las universidades públicas, en la medida en que dejaron de recibir presupuesto al no estar inscritas en SPP, por no cumplir con los estándares de calidad; y por el condicionamiento del presupuesto a los resultados que está sustentado en los artículos 86 y 87 de la Ley 30 (Ramos y Parra, 2017; Álvarez et al., 2017; Cabarcas y Álvarez, sf.).

En la gráfica 4 se observa la participación de los beneficiarios del programa por departamentos desde el 2014 al 2016. La ciudad que más acumuló estudiantes de SPP fue Bogotá con 14.4%; y los departamentos de Antioquia y Santander fueron los que captaron en mayor medida esta demanda estudiantil con 11.56% y 7.45%, respectivamente (Ramos y Parra, 2017). Las demás regiones se encontraron por debajo del 6%, debido a que departamentos como Guajira (0.76%), Chocó (0.16%) y Amazonas (0.07%) tienen serios problemas de pobreza, violencia, desplazamiento y corrupción, que no les ha permitido considerar la pertinencia en la educación superior en la agenda gubernamental.

Gráfica 4. Porcentaje de becarios del programa Ser Pilo Paga por departamento



Fuente: Ramos y Parra (2017) a partir del MEN (sf.).

Esta política social se enfocó en los fines de la educación superior, esto es, generar una movilidad social para los “pilos” (así se les llamó por el programa) de estratos socioeconómicos más bajos que no podían acceder a las universidades del país, así como emprender la iniciativa de ser el país más educado de la región para 2025. De acuerdo con Álvarez et al. (2017), evaluar el programa permitió observar los efectos netos en los beneficiarios, en la medida en que SPP pudo garantizarles a los estudiantes educación superior de calidad. Esto se debió a que solo las universidades que estaban acreditadas institucionalmente podían participar del programa.

Bien lo señala Franco (1996) que este tipo de política donde se subsidia la demanda genera la creación de cuasimercados, donde se compite por atraer a la mayor cantidad de usuarios del servicio. En este caso, se produjo una competencia entre las universidades públicas y privadas del país, ya que había recursos económicos de por medio que les permitiría expandir su oferta académica y así llegar a más estudiantes. Sin embargo, las universidades que más se beneficiaron con este programa fueron las privadas, pues resultaron siendo las que acapararon la demanda de educación superior.

Una de las críticas que despertó el programa SPP fue la excesiva concentración de la matrícula en las universidades privadas del país. El 85% de los estudiantes optaron por las instituciones privadas, dado que se encuentran en mejores condiciones físicas, presupuestales y tienen mayor oferta académica. Lo anterior produjo que la matrícula en las universidades públicas se redujera en 0.5% con respecto al 2014, ya que no todas las

universidades oficiales estuvieron adscritas a este programa porque solo una tercera parte del sistema universitario estatal (SUE) cuenta con la acreditación institucional. (Ramos y Parra, 2017; Asmar y Gómez, 2016). Además, estas instituciones de educación superior cuentan con problemas de financiamiento que han impedido la inversión en componentes de calidad que garanticen un bienestar en la población estudiantil.

El programa no contempló los riesgos de deserción para los estudiantes, puesto que, al condicionarlos a un crédito educativo para pagar los semestres cursados, que en su mayoría fueron en universidades privadas, aumentaron aún más las condiciones económicas desfavorables para los beneficiarios y sus familias. De acuerdo con el MEN (2016) la tasa de deserción estudiantil en el nivel superior es mayor en las familias de bajos recursos, el cual representa más del 50%, que en aquellas donde superan los siete SMMLV (\$28,400 pesos mexicanos), donde se registra una tasa del 41%.

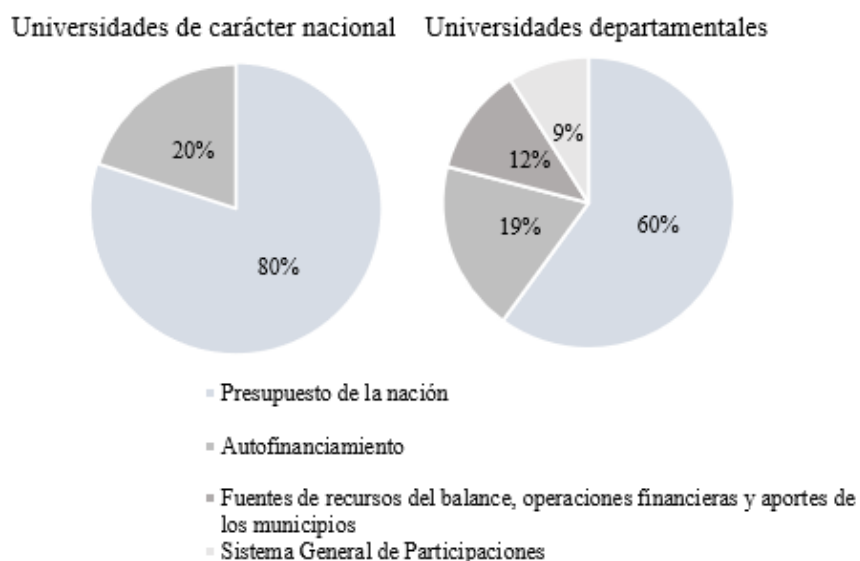
Lo anterior se debe a que, en el primer escenario, existe la necesidad de trabajar porque los jóvenes deben asumir responsabilidades de los gastos del hogar. Asimismo, hay otras variables (académicas, institucionales, del núcleo familiar) que influyen en la deserción estudiantil, entre ellas la educación recibida en el nivel medio, la falta de garantías en el bienestar universitario (becas de alimentación, transporte, manutención), los altos costos de las matrículas de las universidades, el nivel educativo de los padres, el embarazo durante la licenciatura, entre otros (MEN, 2016a; Rodríguez, 2019).

Se le cuestionó a SPP la exclusión por beneficiar a unos cuantos jóvenes (40 mil estudiantes) y no a la población estudiantil de las instituciones públicas que han presentado un balance deficitario por más de dos décadas (Ramos y Parra, 2017; Álvarez et al., 2017). Destinar los recursos públicos a SPP significó un costo de oportunidad con las universidades estatales, ya que dicho presupuesto terminó reflejado en matrículas de las universidades privadas. Si bien hubo una voluntad política de generar acceso a la educación superior para jóvenes de bajos recursos, hay que reconocer que fue un programa que se llevó a cabo en detrimento del desfinanciamiento a las universidades públicas, debido a que dejaron de recibir significativamente presupuesto durante esos cuatro años.

2.3. Financiamiento a la oferta de educación superior

El sistema universitario estatal en Colombia está compuesto por 32 universidades públicas, tanto departamentales (regionales) como de carácter nacional. El financiamiento de los gastos de las 17 instituciones de educación superior públicas regionales se hace de manera segmentada: un 60% proviene del presupuesto de la nación; el 19% procede del autofinanciamiento (recursos propios), es decir, de la oferta académica de estas universidades como cursos de idiomas, cursos de extensión, de educación continua, eventos, entre otros; un 12% se deriva de fuentes de recursos del balance, operaciones financieras y aportes de los municipios; y el 9% hace parte de los recursos del Sistema General de Participaciones.⁶ Mientras tanto, el financiamiento de las 15 universidades públicas de carácter nacional se da a través de los recursos del presupuesto de la nación, que corresponde al 80%, y al autofinanciamiento, que representa un 20% (Véase gráfica 5) (Ayala, 2010).

Gráfica 5. Financiamiento de los gastos de las IES públicas de Colombia



⁶ El Sistema General de Participaciones (SGP) está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia a las entidades territoriales – departamentos, distritos y municipios, para el financiamiento de los servicios a su cargo, en salud, educación y los definidos en el Artículo 76 de la Ley 715 de 2001 (Secretaría Distrital de Hacienda, 2018).

Fuente: Elaboración propia basado en Ayala, 2010.

La política social centrada en subsidiar la oferta de educación superior parte del paradigma dominante, es decir, el Estado debe encargarse de su financiamiento. Esto se llevó a cabo, a través de lo acordado en el Plan Nacional de Desarrollo y la distribución de los recursos públicos para el rubro de educación superior durante los cuatro años de gobierno. Dicha política de financiamiento se ejecutó en dos escenarios: 1) a partir del condicionamiento en la asignación del presupuesto a los resultados de las universidades públicas; y 2) la ampliación de las formas de endeudamiento con entidades financieras para invertir las en componentes de calidad como ampliación de cobertura, contratación de planta docente y producción científica, por ejemplo.

En primer lugar, el condicionamiento del presupuesto a los resultados de las universidades públicas se debe a lo establecido en la Ley 30 de 1992, en el cual, sin criterios técnicos, se señala dicho condicionamiento (Cabarcas y Álvarez, sf). Esto se puede evidenciar en el artículo 87, dado que el aumento del 30%, que está sujeto al crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), no se distribuye de manera proporcional a todas las universidades públicas, sino que el manejo y los criterios de asignación de esos recursos económicos se hace a través de modelos inerciales (artículo 86) y de rendimientos por indicadores (artículo 87) que hace el Consejo Nacional de Educación Superior (Cesu) (un órgano consultivo con la mayoría de miembros seleccionados por el presidente) y el sistema universitario estatal (Ley 30, 1992; Cabarcas y Álvarez, sf; Cortés, 2013).

Lo anterior muestra cómo se perpetúan las diferencias entre las universidades públicas porque se pone a competir por recursos económicos a las IES estatales como si todas fueran iguales; y con los indicadores que ha construido el Consejo Nacional de Acreditación (CNA) se termina financiando más a las universidades públicas que están acreditadas en alta calidad y no las que están más rezagadas en esos indicadores (Cabarcas y Álvarez, sf). Este escenario genera que exista una brecha de la calidad entre las universidades estatales que se prolonga cada vez más. De no intervenir en esta diferencia, se corre el riesgo de que algunas universidades públicas quiebren a causa del déficit financiero que han tenido por décadas; de seguir reproduciendo una educación de mala calidad; y de

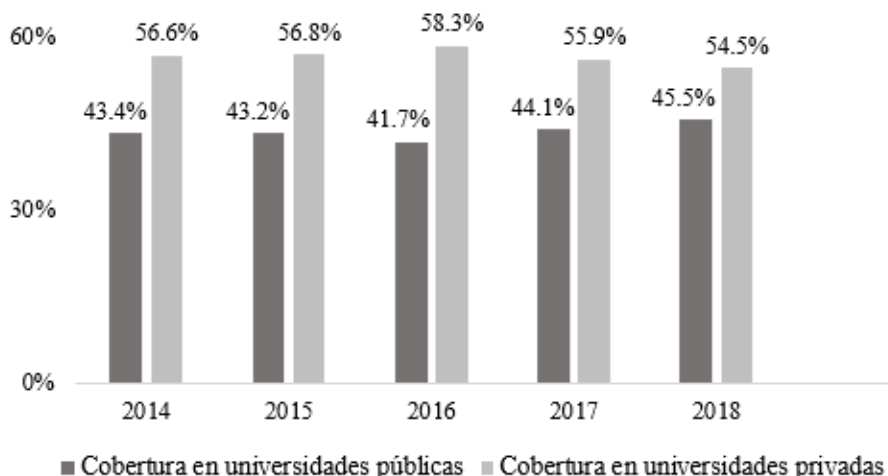
tener una limitada e insuficiente oferta académica que perjudique su autofinanciamiento (Ayala, 2010).

Las IES oficiales que no están acreditadas no puedan invertir en la ampliación de cobertura, contratación de planta docente y producción científica. Esto suscita en un aumento de las condiciones precarias, tales como hacinamiento en las aulas, tercerización laboral hacia los docentes, poca producción en investigación. En efecto, esto incide en el desempeño de los estudiantes y los pone en desventaja con aquellos que, por ejemplo, gozan de dichos recursos materiales en otras universidades públicas acreditadas o privadas (Melo, Ramos y Hernández; 2016).

El enfoque de este tipo de políticas sociales que se orientan a subsidiar la oferta de educación se concentra en los medios y ampliación de la cobertura. Para llevar a cabo lo anterior, se hace énfasis en la infraestructura social, aun cuando no se contempla la importancia del gasto corriente, es decir, personal, equipamiento y mobiliario adecuado que se traduce en bienestar universitario (Franco, 1996). Esto pone en relieve la importancia que se le atribuye más a los productos estadísticamente materializados en los componentes de calidad, como la cobertura, que a los procesos, donde se valoran las cualidades y condiciones en las que se encuentran las IES públicas (Rosas, 2011).

En la gráfica 6, se muestra la evolución de la participación de cobertura de las universidades estatales, desde 2014 a 2018, comparadas con las instituciones de educación superior privadas. Se observa que estas últimas han tenido mayor proporción, cercana al 55%, mientras que la cobertura de las universidades estatales ha sido menor, en promedio, con 45%. Es de esperarse que las universidades privadas tengan mayor cobertura, dado que su oferta académica es más variada y los problemas de financiamiento son menos latentes.

Gráfica 6. Participación en la cobertura de las universidades públicas y privadas entre 2014-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del SNIES.

El segundo mecanismo para subsidiar la oferta, entre 2014 y 2018, consistió en la generación y ampliación de líneas de créditos con dos entidades financieras. La primera fue con la banca de desarrollo Financiera del Desarrollo Territorial (Findeter), encargada de cofinanciar la ejecución de programas y proyectos de educación. Estas iniciativas fueron impulsadas por el gobierno nacional y las entidades territoriales, y respondieron al Plan Nacional de Desarrollo y a los planes sectoriales de los departamentos, distritos y municipales (Asmar y Gómez, 2016; Ayala, 2010).

La segunda entidad que se encargó de financiar la oferta de educación superior fue el Fondo de Desarrollo de la Educación Superior (Fodosep), en el cual las universidades públicas afiliadas pudieron acceder a este organismo, en busca de crédito de libre inversión, para la adquisición de bienes tangibles, realización de obras de infraestructura, entre otros (Asmar y Gómez, 2016). Aquellas universidades oficiales que no estaban afiliadas, en su mayoría universidades no acreditadas institucionalmente, no pudieron participar de estas bolsas de recursos, dado que su poder de endeudamiento no era suficiente para contraer un crédito.

Lo anterior acentúa la brecha de calidad y produce un ciclo vicioso, dado que para la aprobación de un crédito se requiere de una sólida capacidad de estas IES públicas rezagadas para poder generar recursos propios, de tal forma que asuman los intereses y el

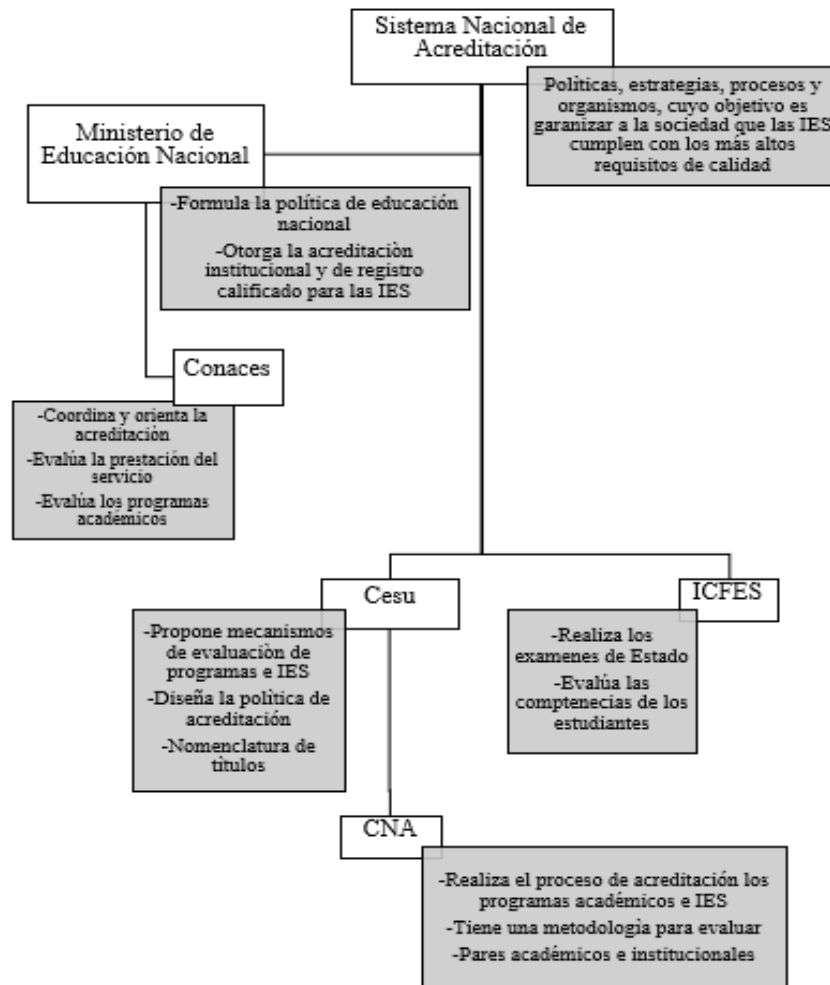
endeudamiento. Sin embargo, eso se da a través de una amplia y variada oferta académica, que le permita tener una alta tasa de matrícula y comprometerse con este tipo de créditos (Acevedo, Zuluaga y Jaramillo, 2008).

Por último, las universidades públicas generaron una mayor dependencia a estas entidades y acentuó su déficit financiero, debido a que aumentó el nivel de endeudamiento y los intereses asociados a los préstamos con dichas entidades bancarias. El gobierno colombiano decidió atender, en gran proporción, la demanda de educación superior (programa “Ser Pilo Paga”) en detrimento de las IES públicas, lo que generó la desatención de sus problemas y necesidades de más de dos décadas.

2.4. Política de calidad en la educación superior

La política de calidad en educación superior en Colombia ha estado liderada por el Ministerio de Educación Nacional (MEN), el cual se ha encargado de establecer los criterios técnicos y cualitativos que contribuyen a la calidad y prestación del servicio en todos los niveles educativos (MEN, 2019; Roa, 2003). Esta política ha estado referenciada en el Sistema Nacional de Acreditación (SNA), donde participan cuatro organizaciones en el diseño, coordinación y evaluación de la política de calidad, esto es, la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Conaces), el Consejo Nacional de Educación Superior (Cesu), el Consejo Nacional de Acreditación (CNA) y el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) (Véase figura 1).

Figura 1. Sistema Nacional de Acreditación en Colombia



Fuente: Elaboración propia, basado en Roa, 2003.

En primer lugar, la Conaces se creó mediante el Decreto 2230 de 2003, con la finalidad de evaluar a las universidades para autorizar la prestación del servicio y el cumplimiento de las condiciones de calidad de los programas de licenciatura y posgrado (Giraldo, Abad y Díaz, 2003). Esta Comisión está conformada por el ministro de educación, el director del Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales (Colciencias), un representante del CNA, un representante del Cesu y los coordinadores de las salas por áreas de conocimiento.⁷

⁷ Las salas por áreas de conocimiento se conforman por: las salas de ingeniería, arquitectura, matemáticas y ciencias físicas; sala de ciencias de la salud; sala de ciencias biológicas, agronomía, veterinaria y afines; sala

En segunda medida, el Cesu es el consejo encargado de la organización de los requisitos de creación y funcionamiento de los programas académicos, los exámenes de Estado y pautas sobre la nomenclatura de los títulos, entre otros (MEN, 2018). La creación del Cesu se estableció en el artículo 82 de la Ley 30 de 1992, con el propósito de actuar como un ente consultor del Ministerio de Educación. Lo anterior le permite tener agencia en el diseño de las políticas de acreditación (tanto académicas, como institucionales) y liderazgo en los programas de educación superior. Este consejo está conformado por diferentes expertos -la mayoría de ellos elegidos por el ejecutivo- tales como algunos rectores de universidades públicas y privadas, profesores, estudiantes y representantes del sector productivo para trabajar en las políticas de educación superior (MEN, 2018).

En tercer lugar, el CNA, instancia que depende del Cesu, lidera los procesos de evaluación para la acreditación de alta calidad de los programas académicos e instituciones de educación superior (Blasco y Rodríguez, 2011). Este consejo cuenta con una metodología para evaluar los criterios con los cuales las instituciones, de forma voluntaria, y los programas académicos, de modo obligatorio, se supeditan para llevar a cabo este proceso. Los lineamientos de este consejo condensan diferentes aspectos: marco conceptual, criterios de calidad que orientan las etapas de la evaluación, factores o áreas de desarrollo institucional y características óptimas de calidad (Roa, 2003).

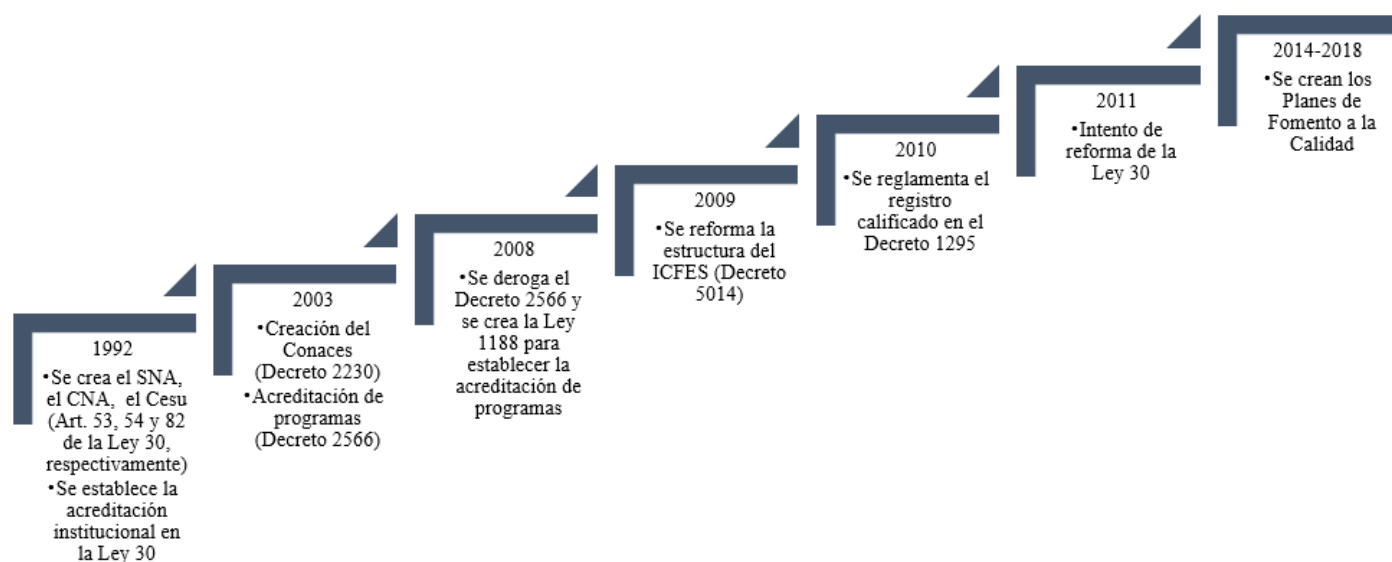
El proceso de acreditación cuenta con indicadores de desempeño, componentes de calidad e instrumentos de autoevaluación, en el cual los evaluadores externos (llamados pares académicos o institucionales, dependiendo el proceso que coordinen) se basan para ejecutar la acreditación de los programas e instituciones (CNA, 2013). La participación de pares académicos e institucionales es necesaria para asegurar una verificación imparcial y objetiva del cumplimiento de los estándares prefijados, así como para otorgar una certificación con validez social que proteja a los estudiantes y familias de las universidades de baja calidad o fraudulentas (Giraldo, Abad y Díaz, 2003; Martín y Antony, 2007).

de ciencias de la educación; sala de ciencias económicas y administrativas; sala de humanidades y ciencias sociales; sala de artes; y sala especial de técnicas y tecnológicas (MEN, 2018).

En cuarto lugar, el ICFES es el organismo encargado de realizar los exámenes de Estado, donde se pone a prueba las competencias de los estudiantes en todos los niveles de educación: básica, media y superior. Este mecanismo de evaluación contribuye al mejoramiento de la calidad, a partir de la retroalimentación de las pruebas que realiza esta institución, ya que con base en esa información se realizan investigaciones y políticas orientadas a la deserción, pertinencia y calidad, en particular, de la educación superior (ICFES, 2018).

La política de calidad no nació en el marco de la vigilancia e inspección, sino que se dio bajo un enfoque dual, donde el sistema de aseguramiento se concentró en la calidad (para todas las IES del país) y en su fomento (solo para las universidades públicas) (MEN, 2016a). Primero, el sistema de aseguramiento de la calidad se implementó a través de la acreditación institucional y del registro calificado en los programas. En la figura 2, se muestra una línea de tiempo que detalla el marco normativo de las instituciones y la manera en cómo se dieron estos dos tipos de acreditaciones. Si bien la acreditación institucional se dio en 1992, el registro calificado se dio once años después como una forma complementaria para compensar el desmejoramiento que se produjo en los noventa a partir de la expansión y diversificación universitaria (González, 2003; Miñana y Rodríguez, 2011; Lucio y Serrano, 1992).

Figura 2. Línea de tiempo sobre el marco normativo de las instituciones y tipos de acreditación



Fuente: Elaboración propia, basado en Roa, 2003.

Desde 1992 se han desarrollado ajustes en diferentes aspectos: el modelo de calidad, el concepto de calidad en educación, los criterios y lineamientos que los pares académicos e institucionales deben seguir, la metodología para la autoevaluación de las universidades y las organizaciones gubernamentales que deben orientar el proceso de acreditación, con el fin de legitimar y asegurar la calidad de los programas académicos y de las instituciones de educación superior (CNA, 2013). Al inicio de la década de los dos mil, se empiezan a considerar cambios en el Decreto 2230, que reglamentaba el registro calificado, para dar lugar a una derogación en el 2008 y crear la Ley 1188. Este estatuto permitió establecer la acreditación de programas y se complementó con el Decreto 1295 de 2010, donde actualmente sigue vigente.

En el 2011 se da un intento de reforma a la Ley 30 de 1992, pero este proyecto de ley tuvo varias críticas por rectores universitarios y comunidades académicas por reducir el derecho a la educación superior a una condición de servicio público (Linares, 2012). Esto generó controversia en la interpretación del proyecto de ley porque hubo principalmente dos contradicciones: 1) con lo que estipula la Constitución Política de Colombia de 1991, donde la educación superior es vista como un derecho; y 2) con los cinco componentes que señala las Naciones Unidas sobre la educación superior, es decir, la educación debe asegurar la asequibilidad (disponibilidad), accesibilidad, adaptabilidad (permanencia de los estudiantes), aceptabilidad (calidad) y respeto por la diversidad. Sin embargo, esta reforma no respetaba ninguno de estos aspectos y cuestionaba la autonomía universitaria de las IES públicas, dado que se pretendía una rendición de cuentas en una lógica empresarial de supervisión, control y sanción sobre el presupuesto ejecutado (Forero Arcila, 2014; Linares, 2012).

Se han referenciado factores académicos, físicos y de talento humano para definir la educación de calidad, en condiciones prescriptivas -del deber ser- que los programas y universidades deben ofrecer. Cuando se otorga la acreditación, bien sea institucional o de registro calificado, se trata de una recompensa social (distinción) para aquellas instituciones de educación superior que cumplen con las condiciones que han establecido los organismos que evalúan la calidad (Gómez y Celis, 2009).

Detrás de ese logro de la acreditación, hay todo un proceso de autoevaluación y evaluación externa, es decir, la acreditación en Colombia funciona con un enfoque mixto, donde por un lado las mismas IES se autoevalúan y conducen ese proceso, junto con los pares o evaluadores externos; y por el otro lado el Estado financia una parte de ese proceso al diseñar las políticas de acreditación, propuestas por el Cesu, y al promulgar este reconocimiento a través del Ministerio de Educación Nacional, regido por la Ley 30 de 1992 (SNA, 2019; CNA, 1998).

Segundo, el fomento a la calidad se dio de forma más reciente porque surgió como una medida dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 2014 a 2018 en el gobierno de Juan Manuel Santos. En esta iniciativa se diseñaron los Planes de Fomento a la Calidad (PFC), el cual hace referencia al conjunto de proyectos encaminado a la mejoría de las condiciones de calidad de las IES públicas de acuerdo con sus planes de desarrollo institucionales (MEN, 2015).

Estos proyectos contienen metas, indicadores, recursos, fuentes de financiamiento e instrumentos de seguimiento y control para la ejecución del plan y varía para cada universidad estatal. Dentro de estos planes se trazaron seis líneas de inversión para contribuir a la calidad, esto es, cualificación docente, permanencia, fortalecimiento de infraestructura física y tecnológica, investigación, regionalización y diseño o adecuación de oferta académica (MEN, 2015), ya que el Ministerio de Educación consideró que estos componentes de calidad eran los que sobresalían para alcanzar los objetivos del PND de dicho periodo y aquellos que estaban contemplados para lograr la meta de ser el país más educado de la región para 2025.

La estructura de estos PFC para las universidades públicas consistía en realizar un diagnóstico de la situación en cuanto a sus componentes de calidad, con la finalidad de trazar las metas sobre ellos para finales de 2018, teniendo en cuenta sus propios planes de desarrollo institucional. Los recursos que estaban destinados para la ejecución de los planes de fomento provenían de varias fuentes: el impuesto sobre la renta para la equidad para las IES públicas (impuesto CREE, creado con el Decreto 1246 de 2015); el recaudo estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales del país, el cual se refiere a una contribución parafiscal para el fortalecimiento de las IES públicas (Ley 1697

de 2013); créditos con Findeter; y recursos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (MEN, 2015).

Lo anterior pone en relieve que, una vez más, se pone a competir a las universidades públicas por dichos recursos para llevar a cabo los planes de fomento a la calidad. Esto genera un ciclo vicioso, en la medida en que las universidades que tienen mayor presupuesto pueden generar mayores resultados y tienen más oportunidad de participar de estas fuentes de recursos, mientras que las universidades que están rezagadas en calidad no pueden competir de la misma manera porque el presupuesto está condicionado a los resultados que presentan anualmente.

2.5. Proceso de acreditación de alta calidad

Los enfoques de la política de calidad en Colombia se llevan a cabo a partir de dos formas: por programas académicos (registro calificado) o por instituciones. Es necesario entender los enfoques de esta política para referenciar su proceso y las instituciones que hacen parte de él. Sin embargo, esta investigación hará mayor énfasis en la acreditación institucional, ya que se analiza la brecha de calidad entre las universidades públicas donde los componentes de calidad son de carácter institucional.

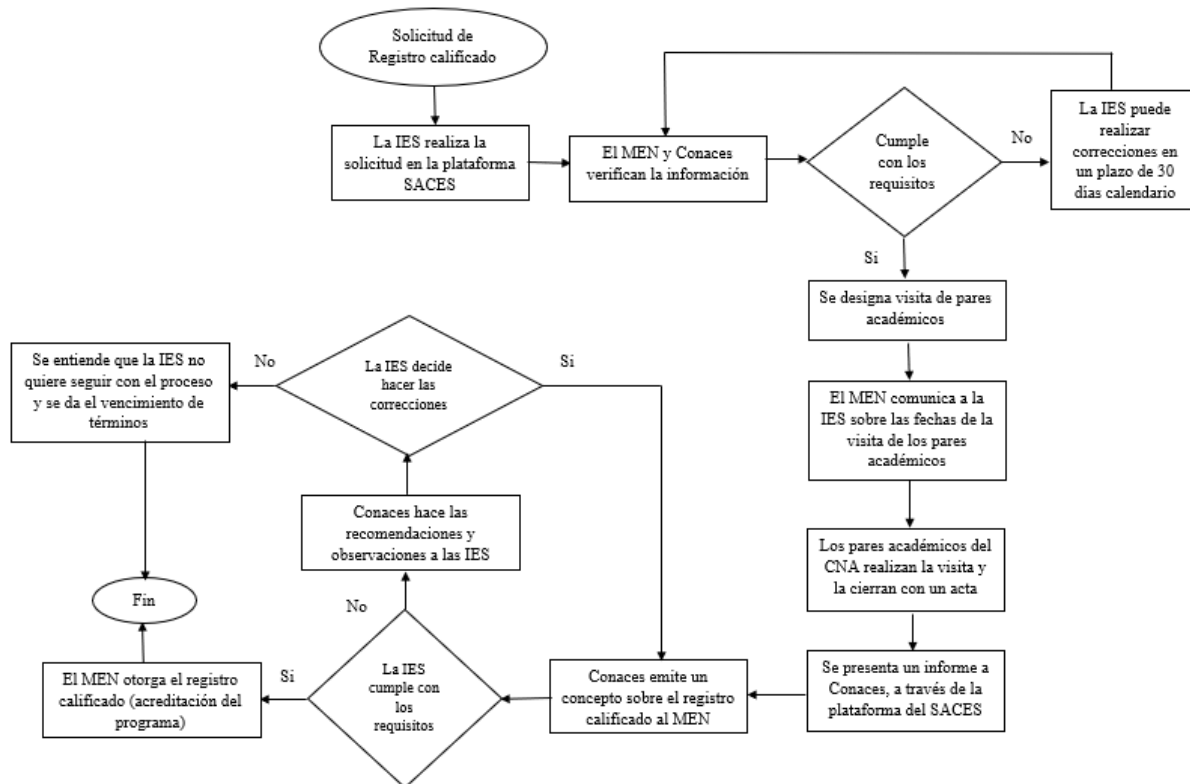
En primer lugar, el registro calificado de los programas surge como una medida para garantizar los requisitos básicos del plan de estudios de la licenciatura y su relación con las exigencias de calidad que han sido establecidas por las comunidades académicas de la respectiva profesión o disciplina (Roa, 2003). El registro calificado es un trámite obligatorio que llevan a cabo las universidades que desean recibir el reconocimiento del MEN sobre la acreditación de sus programas académicos (oferta académica). Este proceso les permite a las instituciones de educación superior ofertar los programas que cumplen con las condiciones de calidad del Ministerio, el cual tiene una vigencia de siete años, a partir del momento de la postulación (MEN, 2019).

De acuerdo con los lineamientos del Consejo Nacional de Acreditación (2013), las IES deben cumplir con diez condiciones que reflejan la calidad de un programa académico: 1) misión, visión y proyecto institucional y de programa; 2) estudiantes; 3) profesores; 4) procesos académicos; 5) investigación y creación artística y cultural; 6) visibilidad nacional e internacional; 7) impacto de los egresados sobre el medio; 8) bienestar institucional; 9)

organización, administración y gestión; y 10) recursos físicos y financieros. Lo anterior ha generado consolidar las condiciones de calidad que legitiman la oferta de un programa académico en la IES y de los indicadores de desempeño que se asocian a cada criterio evaluado.

En la figura 3, se explica el proceso obligatorio por el cual las universidades deben atravesar para obtener la acreditación del programa académico. Existen cuatro etapas claves en este proceso: 1) se realiza una revisión de las solicitudes, en el cual se confirma la veracidad de la información registrada y de los documentos enviados, por parte de la universidad, en la plataforma del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de Educación Superior (SACES); 2) se agenda la visita de pares académicos, con el fin de que estos evaluadores puedan verificar las condiciones de calidad, tanto del programa como de la IES; 3) el Conaces evalúa la información entregada por los pares académicos para dar un concepto sobre el registro calificado; y 4) el Ministerio de Educación aprueba o niega el registro calificado, teniendo como referencia las observaciones del Conaces y de los pares del CNA. Una vez que sea aprobada esa acreditación se le informa a la IES para tramitar las firmas respectivas (MEN, 2019).

Figura 3. Proceso para la solicitud del registro calificado

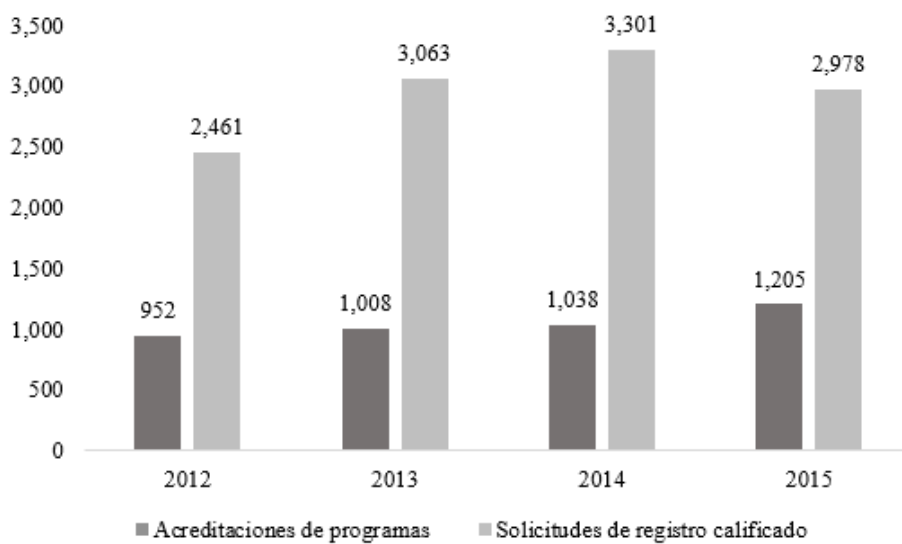


Fuente: Elaboración propia, basado en MEN, 2019.

En la gráfica 7, se aprecia el número de solicitudes sobre las acreditaciones de programas que se llevaron a cabo entre 2012 y 2015. Aunque aumentó marginalmente el registro calificado durante ese periodo, en promedio solo el 35.88% de las IES que presentaron su solicitud alcanzaron a obtener dicho reconocimiento. En 2014, se percibió un mayor número de visitas de pares académicos a las instituciones de educación superior, ya que, aparte de tener las solicitudes nuevas, se dio la renovación de los registros calificados que estaban por vencer (estos duran solo siete años). En 2015 el número de trámites disminuyó en un 10% con respecto al año anterior porque justamente en 2014 el Servicio Nacional de Aprendizajes (Sena) ingresa al sistema de aseguramiento de la calidad y se reducen las renovaciones que estaban contempladas para ese año (MEN, 2015a).⁸

⁸ El Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) es una institución de educación superior que ofrece formación gratuita en programas técnicos, tecnológicos y complementarios. Esta institución está a cargo del Ministerio del Trabajo, dado que tienen políticas laborales y convenios con empresas para garantizar una oportunidad laboral a las personas que estudian en el Sena. A su vez, el Ministerio de Educación Nacional tiene relación con esta institución, ya que evalúa permanentemente la prestación del servicio educativo.

Gráfica 7. Solicitudes de registros calificados entre 2012-2015



Fuente: elaboración propia, basado en MEN, 2015a.

En segundo lugar, la acreditación institucional nace en 1992, estipulada en la Ley 30, como una medida para garantizar que el servicio público que prestan las instituciones de educación superior cumpla con estándares mínimos de calidad (Roa, 2003). Este proceso, a diferencia del registro calificado, se enfoca en aspectos más holísticos como la capacidad de la universidad para sostener, en el mediano y largo plazo, el proyecto institucional educativo; el logro de los objetivos de la educación superior; y la manera en que se cumplen las funciones de la docencia, investigación y proyección social, entre otros (Roa, 2003; Revelo 2002).

Mientras el proceso de acreditación de programas es de carácter obligatorio, la acreditación institucional es voluntaria (con una vigencia de cinco a diez años), es decir, una universidad puede no estar acreditada institucionalmente, pero si contar con el registro calificado de sus programas. Lo que no puede suceder es el escenario contrario, dado que es necesario que los programas académicos tengan dicha validación por parte del Ministerio de Educación para ofrecerlos al público. No obstante, ambas acreditaciones funcionan de forma complementaria y la acreditación institucional es un requisito previo para llevar a cabo el registro calificado (Roa, 2003).

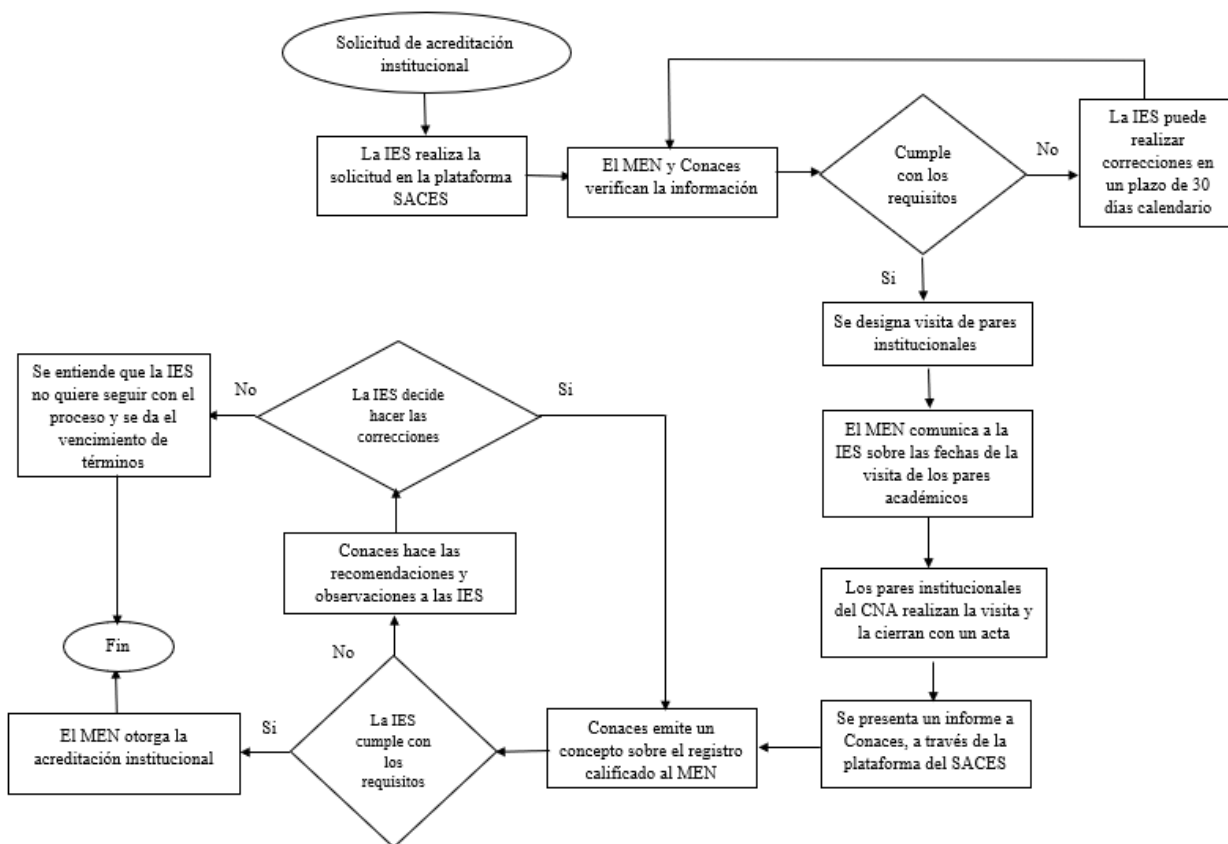
La universidad que se supedita al proceso de acreditación institucional debe tener como mínimo diez años de funcionamiento y cumplir con los doce factores o áreas de

desarrollo institucional del Consejo Nacional de Acreditación: 1) misión y proyecto institucional; 2) estudiantes; 3) profesores; 4) procesos académicos; 5) visibilidad nacional e internacional; 6) investigación y creación artística y cultural; 7) pertinencia e impacto social; 8) procesos de autoevaluación y autorregulación; 9) bienestar institucional; 10) organización, gestión y administración; 11) recursos de apoyo académico e infraestructura física; y 12) recursos financieros (CNA,2015).

Las características de calidad de los doce aspectos para evaluar aluden a los referentes universales y particulares sobre lo que el Consejo Nacional de Acreditación entiende por calidad, cuya aplicación se da para cualquier universidad del país que participe del proceso de acreditación institucional (Véase anexo 1) (CNA, 2015). Los aspectos para evaluar, consagrados en los lineamientos del consejo, son de carácter cuantitativo y cualitativo. Las universidades deben considerarlos al momento de la autoevaluación, que corresponde a la primera parte de este proceso, y argumentar si cumplen o no con dichas características de calidad. Existe una libre interpretación por parte de las instituciones de educación superior para orientar su autoevaluación y reflejar dichos resultados ante el CNA.

El proceso de acreditación institucional es muy similar al del registro calificado, lo único que varía son los pares, que estos ya no son académicos, sino institucionales, así como las características de calidad y los aspectos que consideran para evaluar las universidades. De tal forma que, para obtener dicho reconocimiento en la figura 4 se explican los cuatro momentos fundamentales, por los cuales las IES se someten ante el CNA: 1) la universidad realiza una autoevaluación sobre el listado que evalúa el CNA y examina si cumple o no con dichos indicadores; 2) el Consejo envía a los pares institucionales para que evalúen la universidad y confirmen la consistencia entre lo que ellos observan y la autoevaluación que realizó la IES; 3) los pares académicos envían la evaluación al Conaces para emitir un concepto sobre las condiciones institucionales; y 4) el MEN valida el concepto del Conaces para otorgar la acreditación de alta calidad. En caso tal de no alcanzar este reconocimiento el Ministerio de Educación emite recomendaciones para la IES, de tal forma que se retome el proceso en los siguientes 15 días calendario (Roa, 2003; MEN, 2015).

Figura 4. Proceso para la solicitud de acreditación institucional



Fuente: Elaboración propia, basado en MEN, 2019.

De acuerdo con varios autores (Gómez y Celis, 2009; Ardila, 2011; Fernández, 2005; Gómez, 2000) tanto la acreditación de programas como la institucional presentan varias críticas, entre ellas la burocratización en torno a dichos procesos; la falta de objetividad en los pares académicos e institucionales; el enfoque de los aspectos para evaluar la calidad en el proceso de acreditación; y las inconsistencias en la autoevaluación que aluden a los problemas metodológicos de los lineamientos de evaluación del CNA.

En primer lugar, la acreditación de calidad ha generado una burocratización en el proceso, ya que el cumplimiento de los lineamientos del Consejo Nacional de Acreditación y la periodicidad en las renovaciones de estos reconocimientos cada siete a diez años, han llevado a las universidades a supeditarse a la elaboración de informes, entrega de información, visitas de pares académicos e institucionales para responder a las exigencias externas del sistema de acreditación (Gómez y Celis, 2009). Asimismo, la presencia de tantos actores e instancias que coordinan y ejecutan la evaluación crea toda una red burocrática en

torno a la calidad de la educación superior, lo cual no estimula la autoevaluación participativa y reflexiva, ni el diseño de estrategias para llegar a los criterios de calidad que deberían tener las instituciones y programas (Dias Sobrinho, 2006).

No obstante, eso no quiere decir que llevar a cabo estos procesos, tanto voluntarios como obligatorios, no sean necesarios. Por el contrario, son útiles para garantizar a la sociedad que la institución de educación superior, a la cual pretenden ingresar, ofrece los más altos índices de calidad. En lo prescriptivo, la acreditación debería ser más eficiente y eficaz en su proceso, donde la burocratización no sea el epicentro de este proceso, sino la misma la calidad evaluada en las universidades y oferta académica (Gómez, 2000).

En segundo lugar, se cuestiona la falta de objetividad en los pares académicos e institucionales, dado que se genera una condicionalidad de las universidades hacia los juicios e imaginarios de calidad de estos evaluadores externos. También se desencadenan canales o acuerdos informales entre algunos pares y ciertas IES, donde el clientelismo, amiguismo o las alianzas perversas están latentes, lo que dificulta la transparencia y legitimidad de la acreditación (Gómez y Celis, 2009; Ardila, 2011)

De acuerdo con el estudio de Gómez y Celis (2009), sobre el procedimiento de acreditación y las guías utilizadas en una muestra de 83 programas de licenciatura acreditados, los resultados de la acreditación de calidad dependen de la asignación de los pares académicos e institucionales. Esto quiere decir que se ha presentado el caso en el que dos programas similares de la misma universidad han realizado el proceso de registro calificado y solo uno de ellos logró su acreditación. Lo anterior pone en relieve lo variable que puede ser el proceso, dado que la evaluación se basa en la apreciación personal de los pares a partir de sus conocimientos académicos sobre los programas; la interpretación de la autoevaluación de la universidad; y la visita agendada realizada en tres días a la IES, bien sea para valorar el programa o la institución (CID, 2008a).

El papel que desempeñan los pares académicos e institucionales no permite que la acreditación sea del todo neutra y objetiva como lo describen algunos autores (Giraldo, Abad y Díaz, 2003; Martin y Antony, 2007). La formación de estos evaluadores se enfoca en la docencia universitaria, pero el conocimiento en un currículo de un programa o área de estudio no convierte automáticamente al par en un evaluador (Gómez y Celis, 2009).

Además, los pares no poseen las nociones técnicas de lo que implica hacer una evaluación, así como valorar aspectos que requieren de un grado de especialización para emitir el juicio, como es el caso de los aspectos de infraestructura y recursos financieros (CID, 2008a). De ahí, la necesidad de tener bien sea una organización especializada en este campo para valorar los programas e instituciones de educación superior, o enfocar la atención en una mayor cualificación de los pares y consejeros para mejorar los resultados en dichos procesos.

Estas evaluaciones por parte de los pares terminan convirtiéndose en un *check list* de los aspectos para evaluar, pero se omiten muchas de las condiciones ideales en las que deben estar los programas y universidades. Por ejemplo, en la acreditación institucional, no se trata solamente de que las IES cuenten con artículos publicados (producción científica), sino cuestionar la calidad de las revistas en donde están publicados esos artículos; o como que las universidades cuenten con la planta física, sino observar bajo cuáles condiciones se encuentran los espacios y si son los más adecuados para los profesores y estudiantes.

En tercera instancia, el enfoque de los aspectos para valorar el registro calificado y la acreditación institucional no son los más acertados, dado que la mayoría de ellos se centra en el funcionamiento de la universidad y las condiciones físicas por las cuales se garantiza la calidad a la comunidad académica. Sin embargo, ninguno de los indicadores de desempeño del CNA hace referencia a los logros, aprendizajes y resultados en los estudiantes, cuando estos son un elemento importante en el marco referencial del registro calificado y de la calidad institucional. Por el contrario, concentran su atención en los docentes, producción científica e infraestructura, es decir, en indicadores de desempeño cuantitativos (Gómez y Celis, 2009; Fernández, 2005).

Los criterios que más tiene en cuenta el Consejo Nacional de Acreditación es el de profesores y procesos académicos, cuya ponderación recae en un 16%, para cada uno, en toda la evaluación. Mientras que las áreas de desarrollo institucional que menos se consideran son la de estudiantes, egresados y bienestar, con una frecuencia de 10% cada uno (CID, 2008a). Lo anterior devela la razón por la cual un tercio de las recomendaciones de los pares académicos e institucionales van dirigidas a los rubros de profesores y procesos académicos, y no a otros ítems donde se valoran los procesos de aprendizajes, la trayectoria laboral de los egresados o el bienestar de la comunidad educativa (Gómez y Celis, 2009).

Por último, hay inconsistencias en la autoevaluación (primer momento clave de la acreditación) que realiza la institución de educación superior porque los lineamientos del CNA cuentan con componentes cualitativos (apreciaciones, ponderaciones), los cuales deben ser expresados en valores numéricos (Gómez y Celis, 2009; CID, 2008a). No obstante, al existir una heterogeneidad de programas académicos y de instituciones (públicas y privadas), hay diferentes problemas asociados a la falta de información, a la interpretación de las ponderaciones asignadas a cada aspecto para valorar y a las apreciaciones subjetivas que, por lo general, terminan siendo de la misma comunidad educativa (trabajadores administrativos, profesores, estudiantes) y no de expertos en el campo.

Todo esto nos lleva a cuestionar sí la metodología empleada por parte del CNA y la asignación de pares es la más acertada, y sí sus marcos referenciales sobre lo qué es la calidad en educación superior coinciden con lo que establecen sus lineamientos y con lo que observan y evalúan los pares académicos e institucionales. Por tal razón, es menester discutir esta noción de calidad en educación para estudiar las dimensiones que permitirán abordar el análisis de la brecha de calidad entre las universidades públicas de Colombia.

2.6.¿Qué es la calidad en educación?

Existen varias definiciones de calidad en diferentes sectores. Para esta investigación se tomarán características enunciadas por autores que pueden ayudar a comprender la calidad en la educación superior. El concepto de calidad de la educación cambia de contenido en cada época, no es estable, ni duradero, su heterogeneidad se asocia a razones objetivas y subjetivas, es decir, a las situaciones, pero también a las necesidades, intereses, y convicciones de diferentes grupos y personas (Águila, 2018, Seibold, 2000, Braslavsky, 2006). La noción más tradicional de calidad educativa es aquella que está dirigida a los resultados, en el cual la introducción de amplios y actualizados contenidos, así como de mejores métodos pedagógicos es lo más importante (Seibold, 2000).

La calidad es un concepto relativo que puede ser definido desde una perspectiva multidimensional. Giraldo, Abad y Díaz (2003), distinguen al menos cinco dimensiones. La primera dimensión; se basa en el prestigio o excelencia, en el cual la calidad se fundamenta en la reputación académica y social de las IES acreditadas que se distinguen de las demás. Este prestigio no puede ser evaluado directamente por procedimientos

objetivos, sino mediante el juicio de un grupo de expertos en este campo, para luego posicionar a las universidades en los respectivos rankings.

En segunda medida, se estudia la calidad en función de los recursos, cuya perspectiva es considerar que los expedientes económicos, físicos y el talento humano son los que establecen las diferencias entre los centros educativos. En esta dimensión, los estudiantes, los profesores cualificados y con alta productividad, el equipamiento apropiado y moderno van a garantizar el cumplimiento de la calidad.

Posteriormente, la tercera dimensión se refiere a la calidad como resultado, en el cual se parte del supuesto que una institución es de calidad en la medida en que contribuye al éxito de sus egresados, por lo que son los frutos de los alumnos los que determinan la calidad de la institución más que el funcionamiento de la IES.

La cuarta perspectiva; consiste en el cambio o valor agregado, en el cual la institución tiene más calidad en la medida que tiene una mayor incidencia sobre el cambio de conducta de los alumnos. Lo anterior, significa definir la calidad en términos de “valor añadido” (McClain et al, 1989).

Por último, la calidad se entiende como adecuación de propósitos donde se identifica lo que es bueno o adecuado para los grupos de interés o *stakeholders*.⁹ En esta visión, las instituciones educativas definen en sus misiones y sus objetivos la calidad de acuerdo con sus intereses para después demostrar que tanto lograron. Allí, la calidad es medida a través de los fines educativos señalados en el marco legal y los objetivos que cada universidad se propone llevar a cabo.

Nicoletti (2008), también considera que la calidad de la educación es un concepto multifactorial y normativo donde intervienen diferentes dimensiones como la pedagogía, la cultura y la economía. Desde el enfoque pedagógico, la calidad estaría en función del logro de los objetivos de los currículos, lo que asocia la calidad en términos de eficacia. Desde la perspectiva de la cultura, la calidad en educación estaría en función de su respuesta a las condiciones, posibilidades y aspiraciones de los grupos sociales. Una

⁹ El término *stakeholder* se refiere a los “grupos de interés existentes en relación a la educación superior y a su calidad, dentro de los cuales se destacan gobiernos, docentes, algunos técnico-administrativos y empleadores” (Bertolin, 2009, pág. 132, traducción propia).

educación de calidad sería aquella que puede ser distribuida equitativamente entre diferentes sectores de la sociedad. Desde el punto de vista económico, la calidad estaría en función de la eficiencia, es decir, que está relacionada con el mejor uso y aprovechamiento de los recursos, en el cual se vincula las contribuciones fiscales de los gobiernos y la distribución de estos recursos económicos en la educación (Aguerrondo, 1993; Harvey y Green, 1993).

De acuerdo con Aguerrondo (1993), la calidad educativa corresponde a la respuesta en las demandas y requerimientos que la sociedad le hace a la educación, es decir, es aquella que permite que todos aprendan lo que necesitan aprender, en el momento oportuno de su vida y de sus sociedades. Por ejemplo, la demanda más global es la responsabilidad por generar y distribuir conocimiento. A partir de esta demanda se genera una pertinencia social, que se relaciona con encontrar nuevas formas y mecanismos para adaptar las funciones de la educación a las exigencias sociales del entorno y del mercado (Águila, 2018).

Situando el contexto colombiano, el Consejo Nacional de Acreditación (1998) ha definido un conjunto de características generales a partir de las cuales se emiten juicios sobre la calidad de las instituciones, el servicio que presta y los programas académicos. Se asume que hay un esfuerzo continuo por parte de las universidades para cumplir con las exigencias propias de cada una de sus funciones. Asimismo, el Ministerio de Educación Nacional vela por “prestar a la comunidad un servicio con calidad, el cual hace referencia a los resultados académicos, los medios y procesos empleados, la infraestructura institucional, las dimensiones cualitativas y cuantitativas del mismo, y las condiciones en que se desarrolla cada institución” (Ley 30, 1992, pp. 1). Es importante considerar que las universidades deben demostrar su factibilidad a través de la disposición de personal docente idóneo, organización académica y administrativa adecuadas, recursos físicos y financieros suficientes, y que la institución esté acorde con las necesidades regionales y nacionales.

De acuerdo con el proyecto Infoaces, el tipo de calidad que se necesita varía según las necesidades sociales y regionales, y por ello puede diferir mucho de una institución a otra, de un entorno a otro. Aunque valorar la calidad genera la necesidad de un conjunto

de indicadores para su medición, la diversidad en el concepto de calidad dificulta la definición de estos indicadores y la comparabilidad entre instituciones con entornos o perfiles diferentes. En los últimos años el uso de modelos de gestión como las normas ISO, el modelo de excelencia EFQM (el modelo de la European Foundation for Quality Management) o herramientas como el Balance Scorecard, entre otros, han potenciado el uso de indicadores. Todos los modelos de gestión de la calidad tienen en común el enfoque por procesos, y este enfoque incluye como uno de sus elementos esenciales el uso de indicadores.

La literatura económica (Harvey y Green, 1993; Woodhouse, 1999; Bertolin, 2009; Watty, 2005; Harvey, 2006) sugiere indicadores de desempeño (*performance indicators*) para la medición de la calidad y evaluar los distintos resultados e impactos sociales. Sin embargo, Carot et al. (2012) señala que el objetivo último no puede ser la recogida de datos ni el cálculo de indicadores, sino utilizar estas herramientas para la mejora de la calidad y pertinencia de las IES y así incrementar su contribución al desarrollo social y económico de sus países, regiones, comunidades y ciudadanos. Los indicadores no son medidas directas de calidad, sino descripciones parciales de un objeto o fenómeno. Los rankings internacionales no reflejan, de forma adecuada, las características particulares de todas las universidades de América Latina y, por tanto, no son un instrumento útil para indicarles ni a las instituciones ni a las autoridades universitarias el camino hacia el futuro (Carot et al., 2012).

En los estudios sobre calidad educativa no hay un consenso acerca del contenido del concepto. Éste se caracteriza por ser interpretado de múltiples maneras y abordarlo de acuerdo con el marco de referencia que se esté utilizando. Es una noción que ha evolucionado y que está determinada por varias dimensiones. Para el desarrollo de esta investigación por calidad educativa *se entenderá, que es un concepto que cambia según el contexto, es multidimensional y que está basado en un sistema de juicios relativos sobre el deber ser de una institución educativa o programa académico, esto es, la prestación de dichos servicios educativos* (Águila, 2018; Seibold, 2000; Braslavsky, 2006; Giraldo, Abad y Díaz, 2003; Nicoletti, 2008; Ramón, 2005; CNA, 1998). No se estudiará la calidad como una relación costo-beneficio. En esta investigación no se considerará la educación superior como una oportunidad de ganancia, es decir, como un negocio que opera bajo la

lógica del mercado y es vista como una empresa que satisface las necesidades de sus clientes (estudiantes).

La calidad educativa se estudiará desde el *enfoque de los recursos y de la eficiencia*. La primera dimensión establece que la calidad educativa está en función de los recursos (económicos, físicos, el talento humano, entre otros), ya que son los estudiantes, los profesores cualificados y con alta productividad, la producción científica, los que van a garantizar el cumplimiento de las tareas sustantivas (Giraldo, Abad y Díaz, 2003). La segunda dimensión, la eficiencia, permite ver el uso y aprovechamiento de los recursos económicos y se tiene en cuenta las contribuciones fiscales de los gobiernos y su distribución en el sector de la educación (Aguerrondo, 1993; Harvey y Green, 1993).

No obstante, eso no quiere decir que este concepto de calidad en educación agote las posibilidades heurísticas (explicativas, descriptivas); se trata de una noción que permitirá ejecutar mi trabajo para la circunscripción del caso que se aborda en esta investigación.

CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE LA BRECHA DE CALIDAD ENTRE UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE COLOMBIA

A partir de la revisión teórica y de la literatura en políticas públicas sobre educación superior, la obligatoriedad legal y de la implementación de un estatuto, así como de la política social de Colombia entre 2014 a 2018, se procede a describir la metodología empleada en esta investigación. Esto, con la finalidad de referenciar las diferentes causas de la brecha de calidad; la pregunta de investigación; y el modelo cualitativo y econométrico que posibilitaron analizar la calidad y la brecha de calidad entre universidades públicas.

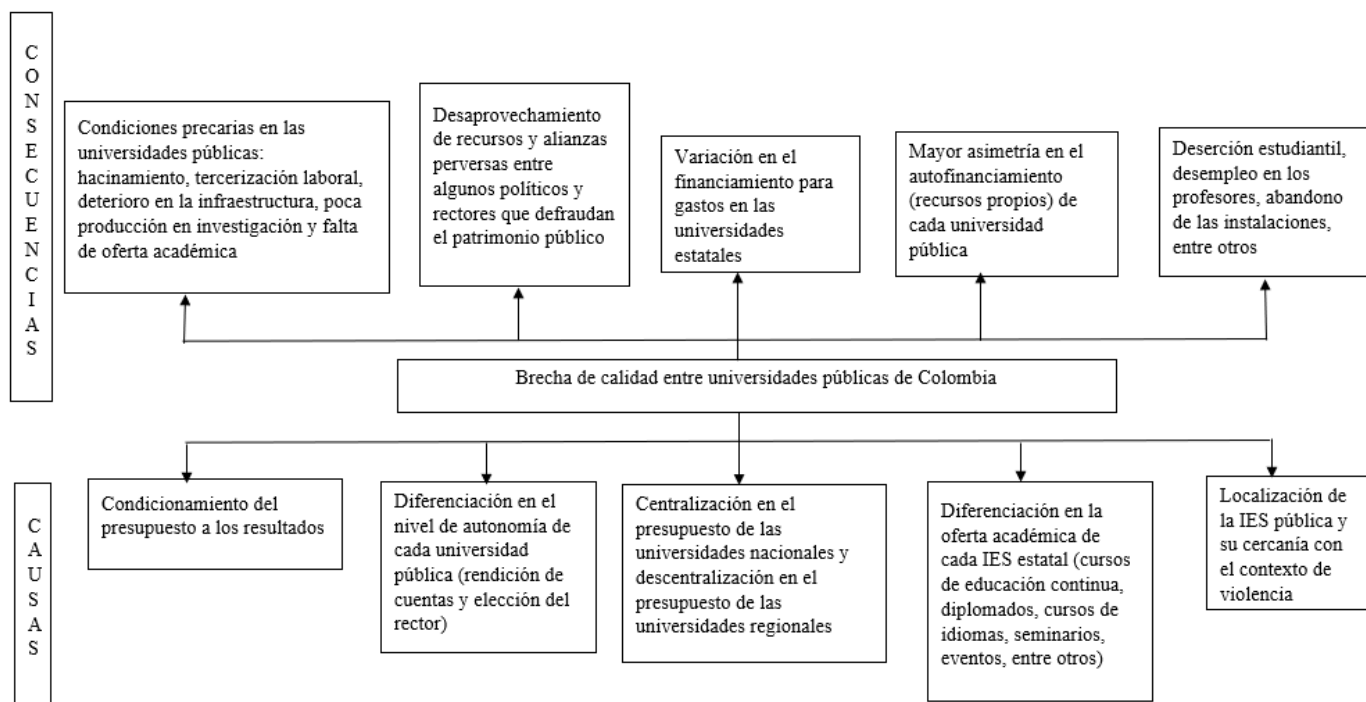
3.1. Problema de investigación

El problema que se analizó en esta investigación fue la brecha de calidad entre las universidades públicas de Colombia. Para entender este problema, se detallaron en la figura 5, cinco causas de la brecha de calidad, junto con los efectos asociados a cada una de ellas. En primer lugar, una de las causantes de la brecha es el condicionamiento del presupuesto a los resultados de las IES públicas (Cabarcas y Álvarez, sf). Lo anterior se puede evidenciar, a partir de lo que se establece en el artículo 87 de la Ley 30, dado que el aumento del 30%, que está sujeto al crecimiento del PIB, no se distribuye de manera proporcional a todas las universidades públicas, sino que el manejo y los criterios de asignación de esos recursos económicos se hace a través de modelos inerciales (artículo 86) y de rendimientos por indicadores (artículo 87) que hace el Cesu (un órgano consultivo con la mayoría de miembros seleccionados por el presidente) y el SUE (Ley 30, 1992; Cabarcas y Álvarez, sf; Cortés, 2013).

Esto implica que se perpetúa las diferencias entre las universidades públicas porque se pone a competir por recursos económicos a las IES estatales como si todas fueran iguales; y con los indicadores que ha construido el CNA se termina financiando más a las universidades públicas que están acreditadas en alta calidad y no las que están más rezagadas en esos indicadores (Cabarcas y Álvarez, sf). Como consecuencia de lo anterior, las IES estatales que no están acreditadas no puedan invertir en la ampliación de cobertura, contratación de planta docente, producción científica, entre otros, y ello genera que aumenten las

condiciones precarias: hacinamiento en las aulas, tercerización laboral hacia los docentes, poca producción en investigación, entre otros (Melo, Ramos y Hernández; 2016).

Figura 5. Árbol de problemas de la brecha de calidad entre universidades públicas de Colombia



Fuente: Elaboración propia.

Una segunda causa, que se muestra en la figura 5, es la diferenciación en el nivel de autonomía universitaria que comprende la elección del rector y la ausencia de la rendición de cuentas (Aguilera, 2015; Caballero, 2016). El primer aspecto, elección del rector, puede producir un activismo político entre algunos rectores y políticos, ya que en ciertos casos se generan alianzas perversas entre ellos que no permiten materializar los recursos económicos en diferentes componentes o unidades de calidad (cobertura, producción científica) (Caballero, 2016). Esta designación del rector se hace a través del Consejo Superior Universitario, cuya participación está concentrada en personas partícipes del gobierno: siete personas son elegidas por el presidente y solo dos representantes corresponden a los estudiantes y docentes (MEN, 2018).¹⁰ Es decir, que los alcances de la

¹⁰ Este Consejo se conforma de la siguiente manera: el Ministro de Educación Nacional o su delegado, el Gobernador (quien preside en las universidades departamentales), un miembro designado por el Presidente de la República (que haya tenido vínculos con el sector universitario), un representante de las directivas académicas, un representante de los docentes, un representante de los egresados, un representante de los

autonomía universitaria continúan siendo limitados (*autonomía relativa*) por el lugar que ocupa el ejecutivo en las decisiones de las IES públicas (Aguilera, 2015; Marsiske, 2001).

El segundo elemento corresponde a la ausencia de la rendición de cuentas, en el cual ninguna institución de educación superior pública está obligada a mostrar sus finanzas ni a entregar resultados sobre su desempeño (Ley 30, 1992). Lo anterior ocasiona que no haya un seguimiento sobre los recursos económicos destinados a las universidades públicas y, en algunos casos, estos se lleguen a desaprovechar (Aguilera, 2015).

La tercera causa se relaciona con la centralización en el presupuesto de las universidades públicas de carácter nacional y en la descentralización en el presupuesto de las IES públicas regionales. Esto se debe a que los recursos económicos varían para las universidades regionales porque su financiamiento proviene de diferentes instancias y se modifica año a año (Ayala, 2010; Cabarcas y Álvarez, sf). No es lo mismo para las 15 universidades públicas nacionales que reciben los recursos directamente de la nación, que para las 17 IES estatales regionales que lo reciben de forma segmentada. El financiamiento que reciben estas instituciones del Sistema General de Participaciones cambia de acuerdo con las necesidades del departamento y las consideraciones que tenga sobre el sector de la educación superior, lo que afecta la inversión de recursos en los componentes de calidad (Ayala, 2010).

La cuarta causa de la brecha de calidad hace referencia a la diferenciación en la oferta académica de cada universidad estatal, dado que cada una tiene una oferta de educación diferente como cursos de educación continua, cursos de idiomas, diplomados, seminarios, eventos, entre otros (Melo, Ramos y Hernández; 2016). Las IES públicas que están acreditadas con alta calidad tienen una mayor oferta de educación y ello permite que capten mayores recursos propios, a diferencia de las universidades estatales no acreditadas que tienen una oferta académica reducida (Ayala, 2010). Lo anterior genera una asimetría en el autofinanciamiento de las universidades públicas que acentúa la brecha de calidad.

estudiantes, un representante del sector productivo, un ex-rector universitario y el rector de la institución con voz y sin voto (MEN, 2018).

Por último, la quinta causa se refiere a la localización de la universidad estatal y la cercanía con el contexto de violencia (Maya, 2018). Tras percibir más de 50 años de conflicto armado en el país, se logra evidenciar que las universidades regionales que se situaban en las zonas donde había presencia de los grupos al margen de la ley, su financiamiento en las unidades de calidad fue más bajo (Baquero y Ariza, 2014). Lo anterior ocasionó que las plazas docentes fueran desertas (por miedo, amenazas, entre otros), poca producción científica, un aumento en la deserción estudiantil, abandono de las instalaciones, lo que agudizó el aumento de la brecha de calidad entre las universidades estatales. No significó lo mismo para aquellas IES públicas que estaban en ciudades principales, como Bogotá, Medellín o Cali, donde el entorno y las condiciones fueron completamente diferente.

Para esta investigación solo se estudia la primera causa que hace referencia al condicionamiento del presupuesto a los resultados de las IES estatales. Lo anterior se debe a que es la causante que más agudiza esta problemática, dado que es una cuestión que está contemplada desde la Ley 30 de 1992, lo que genera que la brecha de calidad entre las universidades públicas siga reproduciéndose y acentuándose como lo ha hecho por más de dos décadas (Cabarcas y Álvarez, sf). Por estrategia metodológica, se analiza una de las cinco causas, ya que por cuestiones de tiempo no es posible considerar más. Además, enfocar la atención en una sola causa permite entender y abarcar, de forma delimitada, el problema de investigación. De tal forma, que la pregunta de investigación está orientada a la primera causa del árbol de problemas planteado anteriormente.

3.2. Pregunta de investigación

Dado que, como lo muestra la revisión de la literatura, la causa principal de la brecha de calidad entre las instituciones públicas obedece a la cantidad de recursos destinados a ellas, conforme al régimen financiero vigentes desde 1992, vale la pena explorar sí: *¿Ha contribuido, a la brecha de calidad en la educación superior pública, el presupuesto condicionado a los resultados en estas instituciones de Colombia?*

El periodo de tiempo que se estudia para responder a esta pregunta de investigación es del 2014 al 2018. Esta temporalidad fue elegida por conveniencia y porque permitió estudiar la política social del financiamiento y la política de calidad del periodo de gobierno en turno, la evolución de los componentes de calidad

(producción científica, egresados y presupuesto), los niveles de inversión y los montos destinados a cada universidad pública. Esto permitió la comprensión del análisis y comportamiento de la brecha de calidad entre universidades estatales, el cual ha estado fundamentado en el desempeño de dichas políticas y su normativa.

3.3. Hipótesis de la investigación

Para responder a la anterior pregunta de investigación, la hipótesis consistió en que el presupuesto condicionado a los resultados de las universidades públicas de Colombia ha generado un ciclo vicioso en las universidades públicas rezagadas en calidad, dado que para generar más resultados en los componentes de calidad se requiere de recursos económicos. No obstante, solo aquellas IES públicas acreditadas en alta calidad se les otorga mayores montos para que sean invertidos en dichos componentes de calidad y continúen generando más resultados.

3.4. Objetivos de la investigación

El objetivo general de esta pesquisa fue analizar la brecha de calidad de educación superior pública, a partir de la asignación de presupuesto condicionado a las universidades públicas de Colombia entre 2014 y 2018.

Dado que se estudió la calidad, se referenciaron tres componentes de calidad para su operacionalización: producción científica, egresados y presupuesto. Estos componentes son considerados por el CNA para evaluar a las instituciones de educación superior en los procesos de acreditación de alta calidad; y se seleccionaron porque son pertinentes para la obtención de resultados. Lo anterior conduce al ciclo vicioso que se genera en el condicionamiento de la asignación de recursos económicos a los resultados que presentan las IES públicas y que fue descrito en el tercer acápite de esta sección.

3.5. Justificación de la investigación

Llevar a cabo este estudio es pertinente porque puede develar el poder explicativo de algunos componentes que describen tal brecha. Además, los análisis empíricos sobre este tema son escasos, por lo general las comparaciones entre instituciones de educación se han implementado el nivel básico y medio, tomando como referencia el sector público y privado.

El propósito de esta investigación fue, por tanto, contribuir a llenar ese vacío en el

análisis comparativo de la calidad de algunas universidades estatales y ver de qué manera puede dar insumos para la construcción de nuevas políticas públicas en materia de educación superior y tenerse en cuenta para algunas experiencias homologables en otros países de la región.

Dado que no existe un consenso sobre el término de *calidad en educación*, se propuso una conceptualización y delimitación sobre la misma. Lo anterior, permitió agrupar las diferentes dimensiones y categorías analíticas que los autores y los modelos sobre calidad han estudiado; y adaptarlo para el desarrollo de la investigación.

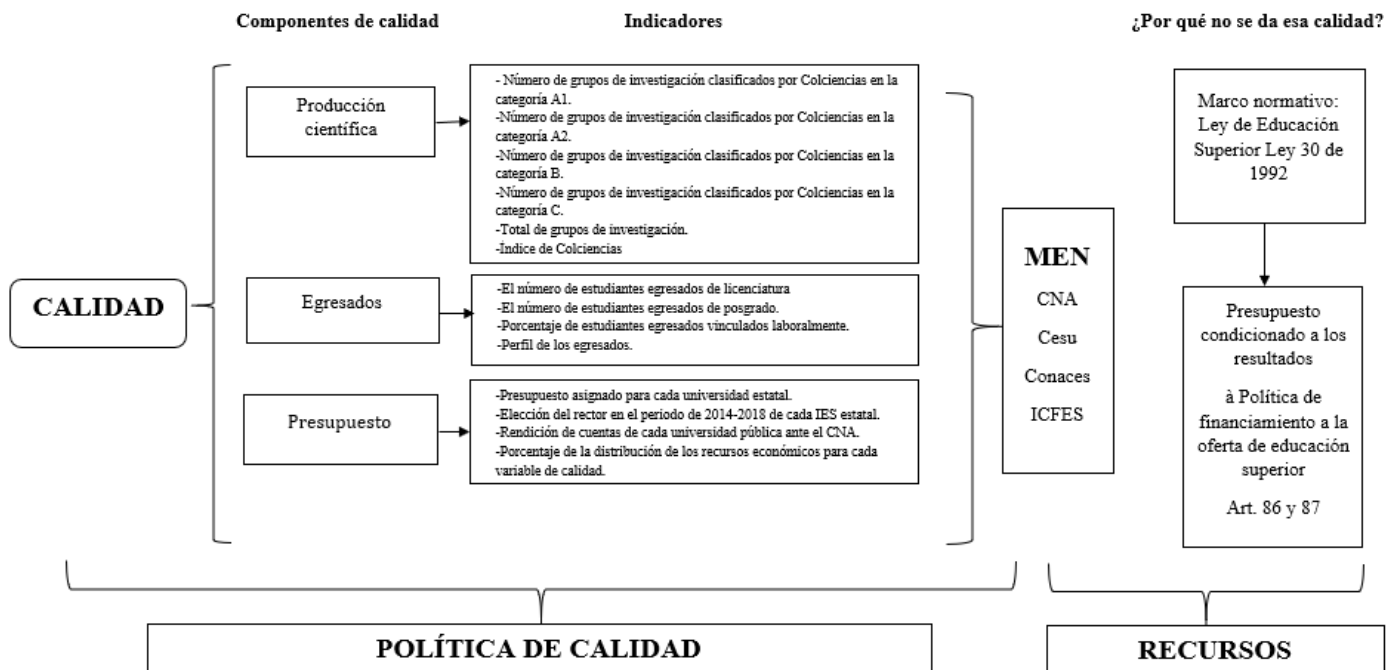
Por último, esta investigación tiene una relevancia metodológica, debido a que se podría poner a prueba la potencialidad de los estudios comparativos a nivel subnacional y determinar la brecha de calidad en diferentes universidades públicas, lo que incluye sus componentes de calidad y el presupuesto destinado a ellas.

3.6. Metodología de la investigación

Esta investigación se centró en un análisis mixto: la metodología cualitativa se dio a través de un modelo para valorar la calidad y los procesos de acreditación del CNA; y la metodología cuantitativa estudió la brecha de calidad, a partir de un modelo econométrico con un modelo de efectos aleatorios.

El modelo cualitativo, descrito en la figura 6, sirvió de guía para analizar la política de calidad, es decir, los procesos de acreditación a los que se supeditan las universidades estatales. De ahí sobresalieron varios cuestionamientos a los pares institucionales enfocados a los aspectos para evaluar cuantitativos, en el cual predominan los productos y no tienen en cuenta los indicadores cualitativos, donde los procesos prevalecen. Es casi un *check list* numérico que las IES deben cumplir, pero que no contempla los atributos que deberían ser adecuados a las necesidades de la comunidad académica, administrativa y estudiantil.

Figura 6. Modelo cualitativo para valorar la calidad de las IES públicas



Fuente: Elaboración propia.

En este análisis, se delimitó la investigación estudiando solo seis universidades públicas, ya que por cuestiones de tiempo no fue posible interpretar los resultados de todo el sistema universitario estatal. De tal forma que, se compararon tres universidades públicas acreditadas con tres que no lo están, lo cual favoreció el análisis de la brecha de calidad y distinguir sus componentes de calidad.

Las tres universidades acreditadas fueron la Universidad Nacional de Colombia (Sede de Bogotá), la Universidad de Antioquia (Sede Medellín) y la Universidad del Valle (Sede Cali). Mientras que las no acreditadas fueron la Universidad del Pacífico (Sede Buenaventura), la Universidad de la Guajira (Sede Riohacha) y la Universidad de la Amazonía (Sede Florencia).

La pauta para elegir estas seis universidades públicas se basó en cuatro aspectos: 1) la ubicación geográfica de la institución; 2) el cumplimiento de los componentes de calidad; 3) el presupuesto asignado en cada universidad; y 4) la posición en los rankings de U-Sapiens para observar su ubicación y producción científica.

Para el análisis de la brecha de calidad se recabó información proveniente de varias fuentes documentales, entre ellas las páginas oficiales del Ministerio de Educación, el

Sistema Nacional de Información de Educación Superior, el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), el Departamento de Planeación Nacional (DNP) y de cada IES estatal. También la literatura sobre políticas educativas, implementación y obligatoriedad legal en las políticas públicas, junto con la Ley 30 de 1992, permitieron entender cómo el gobierno colombiano ha definido el problema de la educación superior y las acciones que ha ejecutado para atenderlo.

Para el modelo econométrico de datos panel, con panel balanceado, se consolidó una base con los tres indicadores de calidad (índice de Colciencias, número de egresados y presupuesto) y los indicadores que conformaron el índice de calidad, esto es, acreditación institucional, número de programas acreditados, número de docentes con doctorado, número de estudiantes de licenciatura, número de estudiantes de posgrado y número de grupos de investigación. Se tomó como referencia la medición que el Sistema Nacional de Información de Educación Superior (SNIES) reporta en Colombia. Esto se debió a que el Consejo Nacional de Acreditación tiene en cuenta estas unidades en el proceso de acreditación de alta calidad a las universidades públicas (CNA,2018). La medición de los componentes de calidad se llevó a cabo para todo el sistema universitario estatal colombiano, desde 2014 a 2018, de la siguiente manera:

1. Producción científica

Descripción	Estima el número de grupos de investigación con categoría A1, A, B, C y D.
Fuente de datos	Colciencias-SNIES
Fórmula de cálculo	$\sum_{i=IES\ pública} \text{Grupos de investigación con categoría A1}$ $\sum_{i=IES\ pública} \text{Grupos de investigación con categoría A}$ $\sum_{i=IES\ pública} \text{Grupos de investigación con categoría B}$ $\sum_{i=IES\ pública} \text{Grupos de investigación con categoría C}$ $\sum_{i=IES\ pública} \text{Grupos de investigación con categoría D}$
Unidad	Valor absoluto
Periodicidad	Anual
Responsable	Subdirección de Desarrollo Sectorial
Observaciones para tener en cuenta en el cálculo del	El dato del número de grupos de investigación con categoría A1, A, B, C y D corresponde al reportado por las IES públicas para el primer semestre del año de

indicador	referencia.
-----------	-------------

Descripción	Estima el índice de Colciencias, a través de ponderaciones que ha constituido ésta institución de acuerdo con las categorías de los grupos de investigación.
Fuente de datos	Colciencias-SNIES
Fórmula de cálculo	V1: Número de grupos de investigación clasificados por Colciencias en la categoría A1. V2: Número de grupos de investigación clasificados por Colciencias en la categoría A. V3: Número de grupos de investigación clasificados por Colciencias en la categoría B. V4: Número de grupos de investigación clasificados por Colciencias en la categoría C. V5: Número de grupos de investigación clasificados por Colciencias en la categoría D. Índice Colciencias= (V1*0,45) +(V2*0,25) +(V3*0,15) +(V4*0,1) +(V5*0,05)
Unidad	Valor absoluto
Periodicidad	Anual
Responsable	Subdirección de Desarrollo Sectorial
Observaciones para tener en cuenta en el cálculo del indicador	El dato del número de grupos de investigación agrupado en un índice corresponde al reportado por las IES públicas para el primer semestre del año de referencia.

2. Egresados

Descripción	Estima el número de egresados, tanto en licenciatura como en posgrado, en instituciones de educación superior pública.
Fuente de datos	SNIES
Fórmula de cálculo	$\sum_{i=IES\ pública} egresados$
Unidad	Valor absoluto
Periodicidad	Anual
Responsable	Subdirección de Desarrollo Sectorial
Observaciones para tener en cuenta en el cálculo del indicador	El dato de egresados corresponde al reportado por las IES públicas para el primer semestre del año de referencia.

3. Presupuesto

Descripción	Muestra el presupuesto asignado a cada IES pública.
Fuente de datos	MEN-SNIES
Fórmula de cálculo	$\sum_{IES\ pública} Presupuesto\ asignado$
Unidad	Valor absoluto
Periodicidad	Anual
Responsable	Subdirección de Desarrollo Sectorial
Observaciones para tener en cuenta en el cálculo del indicador	El dato de presupuesto asignado corresponde al reportado por las IES públicas para el primer semestre del año de referencia.

4. Índice de calidad

Descripción	Estima el índice de calidad, a través de ponderaciones construidas metodológicamente.
Fuente de datos	SNIES
Fórmula de cálculo	C1: Acreditación institucional de la universidad pública C2: Número de programas acreditados C3: Número de docentes con doctorado C4: Número de estudiantes de licenciatura C5: Número de estudiantes de posgrado C6: Número de grupos de investigación Índice Calidad=(C1*0,25) +(C2*0,2) +(C3*0,15) +(C4*0,1) +(C5*0,15) +(C6*0,15)
Unidad	Valor absoluto
Periodicidad	Anual
Responsable	Subdirección de Desarrollo Sectorial
Observaciones para tener en cuenta en el cálculo del indicador	El dato de los indicadores de la acreditación institucional, número de programas acreditados, número de docentes con doctorado, número de estudiantes de licenciatura, número de estudiantes de posgrado y número de grupos de investigación corresponde al reportado por las IES públicas para el primer semestre del año de referencia.

Dado que para el 2016 y 2018 no hubo información disponible sobre el número de los grupos de investigación de las IES públicas, se recurrió a un método estadístico para llenar los datos faltantes. Este método fue el de Imputación Multivariante por Ecuaciones Encadenadas (MICE por sus siglas en inglés) que logró imputar los datos faltantes referentes al número de grupos de investigación para todas las IES públicas. Lo anterior facilitó continuar con el análisis de datos panel, ya que se trabajó con un panel balanceado.

El modelo más acertado para estudiar la brecha de calidad entre IES estatales fue el modelo de efectos aleatorios, ya que tuvo en cuenta los efectos de las variables no observadas sobre la variable del índice de calidad. Lo anterior será más detallado en el tercer acápite de capítulo 4, titulado “*Análisis de la brecha de calidad entre universidades públicas*”, donde se presentan los aspectos generales del modelo, su desarrollo y sus resultados.

Por otra parte, por la forma en que se construyó el objeto de estudio, se consideró pertinente el método histórico, debido al periodo de tiempo en el que se desarrolló esta investigación (2014 a 2018). Esto requirió contextualizar las políticas de financiamiento en ese lapso para entender la situación por la que atravesaron las universidades públicas a la par de la creación e implementación del programa “Ser Pilo Paga”. Asimismo, fue pertinente situar la política de calidad para analizar los actores involucrados, los aspectos para evaluar a las IES por parte del CNA, y los procesos de acreditación a los que se supeditan las instituciones de educación superior públicas para alcanzar la acreditación institucional de

alta calidad.

Dentro de las limitaciones de esta investigación se encontró el acceso a la información y el trabajo de campo con entrevistas semiestructuradas a docentes, estudiantes, miembros del Ministerio de Educación y del Consejo Nacional de Acreditación, ya que por delimitación de objeto de estudio no se contempló esta metodología. Este estudio solo abarca el tema de la calidad educativa, en particular el tema de la brecha de calidad en educación superior, pero se sabe que el tema de la educación abarca más enfoques, tales como, la cobertura, el acceso, la deserción, practicas docentes, retos en el aprendizaje y enseñanza, que para el diseño de esta investigación no se tuvieron en cuenta por cómo se diseñó la investigación metodológicamente. No obstante, no se descartan estas perspectivas para futuras investigaciones que puedan ser valiosas para los estudios en políticas públicas con temas relacionados a la educación.

CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO CONDICIONADO Y LA BRECHA DE CALIDAD DE LAS IES PÚBLICAS DE COLOMBIA

La normativa de la educación superior en Colombia ha atravesado diferentes momentos decisorios sobre las responsabilidades del gobierno nacional y la asignación del presupuesto a las 32 universidades públicas, tanto de carácter nacional como departamental (o también llamadas regionales). Como antecedentes de la Ley 30 de 1992, ley de educación superior, hubo tres estatutos medulares que lograron incidir en las políticas educativas. En 1963, la Ley 65 estableció el régimen orgánico de la Universidad Nacional de Colombia, en el cual se estipuló que el presupuesto de esta universidad no podía ser menor al 15% de los recursos de todo el presupuesto asignado en el Ministerio de Educación Nacional (MEN). Asimismo, de forma misional, se proyectó a la Nacional como la universidad principal del país, por lo cual se le concedieron 50 mil hectáreas de tierras de la nación para llevar a cabo la construcción de la infraestructura del campus universitario (Cabarcas y Álvarez, sf.). Se suponía que esta institución de educación superior pública iba a tener una mayor cobertura, pero su impacto no fue el esperado y de forma complementaria se consolidaron las universidades departamentales para llenar ese vacío de cobertura. No se crearon los suficientes mecanismos que permitieran una integración regional y, actualmente, las nueve sedes han sido implementadas más por presiones gremiales desarrolladas en regiones cafeteras como Antioquia, Caldas y Valle (Cabarcas y Álvarez, sf.).

Posteriormente, en 1980 se creó el Decreto 80 que tuvo como finalidad organizar el sistema de educación superior y reglamentar los fondos de la siguiente manera: 75% del presupuesto estuvo destinado a gastos de funcionamiento y solamente el 2% de esos mismos recursos se dedicaron a la investigación. Lo anterior permite cuestionar la poca importancia que ha tenido la producción científica en las universidades estatales, lo cual se ve reflejado en los pocos proyectos de desarrollo, laboratorios, investigaciones, componentes de calidad y rankings mundiales, donde estas instituciones han tenido poca participación a nivel nacional y en América Latina. Este Decreto no resolvió las asimetrías en la asignación del presupuesto que se venían presentando en los sesenta con lo estipulado en la Ley 65; por el contrario, perpetuó las diferencias entre las mismas universidades públicas.

Por último, en 1982, el Decreto 728 sistematizó la inercia financiera del sistema universitario en Colombia, dado que no hubo ningún criterio técnico sobre la asignación del presupuesto en las IES públicas que justificara dicha distribución en los recursos (Cabarcas y Álvarez, sf.). En este Decreto se estipuló que los presupuestos de las universidades estatales se financiarían hasta un 90% con los aportes del presupuesto de la nación. Sin embargo, ese porcentaje fue reduciéndose hasta llegar a 70%, tras haber pasado siete años desde que se implementó la normatividad. De acuerdo con varios autores (Toro, 2010; Garzón, 2010; Restrepo y Londoño Buriticá, 2014; Cabarcas y Álvarez, sf.) esa disminución en la asignación se debió al propósito regresivo del Decreto, en la medida en que redujo la facultad del gobierno nacional para darle atributos a los gobiernos departamentales en la asignación de los recursos a las universidades regionales.

Existe una marcada diferencia en cómo se establecen los presupuestos para las IES regionales y para las de carácter nacional. Las primeras tienen un presupuesto mucho más segmentado que las IES estatales nacionales: 60% procede del presupuesto nacional, un 19% se fundamenta en sus recursos propios (derivados de su oferta académica como cursos de extensión, de educación continua, idiomas, seminarios, congresos), un 12% emana de los recursos de balance y 9% restante son recursos del Sistema General de Participaciones (bolsa de recursos que cada departamento tiene para diferentes fines) (Ayala, 2010).

Lo anterior genera una discrecionalidad en la distribución de los recursos por parte de cada gobernador del departamento, ya que varía conforme sus necesidades en diferentes sectores (salud, transporte, educación, vivienda). Esto quiere decir que, si el departamento tiene más problemas en el sector de salud, los recursos del Sistema General de Participaciones tendrán una mayor prelación en ese rubro para atender dichas problemáticas. Por lo tanto, dependiendo de la importancia que se le dé a la educación superior en el departamento, asimismo serán los recursos destinados para este sector, así como para su funcionamiento e inversión en componentes de calidad.

El panorama para las universidades nacionales es diferente a las regionales porque su principal fuente de recursos económicos corresponde en un 80% a los aportes del presupuesto de la nación y el 20% restante son recursos propios de la oferta académica de la institución. Esta asignación de recursos tan diferenciada produce condiciones asimétricas,

donde la naturaleza de la universidad pública (nacional o regional) determina un punto crucial en la situación presupuestal y su desempeño reflejado en las unidades de calidad que se estudian en esta investigación, esto es, producción científica, egresados y presupuesto, con la finalidad de analizar la brecha de calidad que existe entre las universidades públicas del país.

4.1.Marco normativo de la educación superior: Ley 30 de 1992

En 1992 se crea la Ley 30, ley de educación superior, con un eje diferenciador en la normatividad de los años previos, dado que su creación fue influenciada por la nueva Constitución Política colombiana de 1991 (Toro, 2010). Esto generó que se convirtiera en norma los desequilibrios en el financiamiento de las universidades estatales, ya que para calcular la asignación y aportes a estas instituciones se tomaron como base el presupuesto de rentas, gastos históricos y la inflación de 1993, es decir, el presupuesto ha estado indexado (congelado) al Índice de Precios del Consumidor (IPC) desde ese año y tanto la cobertura como las necesidades de las universidades han aumentado (Cabarcas y Álvarez, sf.).

Una de las causas del problema de la brecha de calidad que hay entre las IES estatales se debe al condicionamiento de la asignación del presupuesto a los resultados, es decir, dependiendo de los resultados en los componentes de calidad (producción científica, contratación de planta docente, egresados, infraestructura, por ejemplo), asimismo se otorgan los recursos financieros. De ese modo, las universidades públicas que están acreditadas tienen una ventaja sobre las que no lo están porque estas instituciones presentan más resultados que históricamente han estado registrados ante las estadísticas del Ministerio de Educación y los rankings nacionales y de la región (Fernández, 2005; Ardila, 2011; Roa, 2003, Gómez, 2000).

A partir del escenario anterior, es posible relacionar la calidad educativa con el presupuesto, dado que para que la calidad pueda ser materializada en la producción científica y en egresados, es necesaria la ejecución del presupuesto asignado en cada universidad pública (Cabarcas y Álvarez, sf). Existen otros factores que inciden en la brecha de calidad, tal y como se expusieron en el anterior capítulo, pero por estrategia metodológica y por el enfoque que tiene esta investigación solamente se abarcará desde el condicionamiento del presupuesto a los resultados que tienen las IES estatales.

La estructura de esta situación, en la que se condicionan las universidades públicas por su producción en distintos rubros, se puede analizar en el capítulo V de la Ley 30 de 1992, donde se abarcan los artículos del 84 al 92, referenciando el régimen financiero de la educación superior pública. En esa sección de la normativa, se identifica que los artículos 86 y 87 son los que señalan ese condicionamiento, cuyo escenario no posee criterios técnicos que permitan justificarlo (Cabarcas y Álvarez, sf.). El artículo 86 establece que los presupuestos de las universidades estatales estarán compuestos por aportes del presupuesto de la nación, de los departamentos (también llamados entes territoriales) y rentas propias de cada institución (Ley 30, 1992). Sin embargo, los recursos que reciben anualmente toman como referencia la inflación, el presupuesto de rentas y los gastos vigentes a partir de 1993.

Lo anterior reproduce un modelo inercial en la asignación de los recursos porque no toma en cuenta los gastos y los problemas de la indexación del presupuesto por la inflación (Cabarcas y Álvarez, sf.). Los aumentos anuales en los aportes de los presupuestos nacionales y de las entidades territoriales se hace a pesos contantes, lo cual no cubre los costos adicionales en los que las universidades estatales incurren cada año como producto del aumento del número de estudiantes matriculados (Banco Mundial, 2003; Linares, 2012).

El artículo 87 señala que, a partir del sexto año de la vigencia de la Ley 30, es decir, desde 1998, el gobierno aumentaría los recursos a las IES públicas en un porcentaje no menor al 30% del incremento real del Producto Interno Bruto (PIB) (Ley 30, 1992). Se supone que esos aportes estarían dirigidos al mejoramiento de la calidad del sistema universitario estatal, cuya distribución la haría el Consejo Nacional de Educación Superior. Sin embargo, esa repartición de los aportes no se ha hecho de manera uniforme para todas las universidades públicas, sino que se ha llevado a cabo a través del modelo inercial (artículo 86) y de rendimientos por indicadores. En otras palabras, se ha reproducido sin criterios técnicos la asignación de recursos basada en el presupuesto de los años anteriores, sin tener en cuenta las necesidades actuales de las IES públicas, sobre todo de aquellas que están rezagadas en calidad (universidades públicas no acreditadas) (Cabarcas y Álvarez, sf.; Cortés, 2013).

El Cesu es un órgano consultivo, que coordina los procesos de acreditación de alta calidad institucional y de programas académicos. La designación de los miembros de este Consejo lo hace el Ejecutivo, donde los conflictos de intereses están latentes en cada periodo de gobierno (Miñana y Rodríguez, 2011). Lo anterior genera tensiones entre quienes diseñan las políticas educativas y los docentes y estudiantes de las universidades públicas porque sus

necesidades distan de lo que la tecnocracia dictamina, tanto en la asignación de presupuesto como en las políticas y programas públicos que no acobija ningún bienestar a la comunidad académica y estudiantil (Garzón, 2010; Giraldo, Abad y Díaz, 2003).

De acuerdo con Sabatier y Mazmanian (1992), el proceso de implementación de una ley posee diferentes factores que supeditan el cumplimiento de los objetivos de ese estatuto, esto es, variables dependientes e independientes que influyen en que una ley pueda o no llevarse a cabo. Lo anterior permite tener un acercamiento para comprender por qué el condicionamiento del presupuesto a los resultados de las universidades públicas ha generado una brecha de calidad entre ellas, dado que este condicionamiento se sustenta en el régimen financiero de la Ley 30, principalmente en los artículos 86 y 87. Por ende, es pertinente analizar el capítulo V de este estatuto para identificar las variables independientes y dependientes que están implícitas y así interpretar la brecha de calidad existente entre IES estatales.

Una de las variables independientes que estudian Sabatier y Mazmanian (1992) es la tratabilidad del problema, en el cual están inmersas dos categorías clave: la teoría causal y el comportamiento del grupo objetivo, justamente para poder considerar la situación problemática y atenderla de una manera eficaz. En este caso, de la brecha de calidad y el condicionamiento en la asignación presupuestal dependiendo de los resultados de las universidades públicas, no existe ningún criterio técnico sobre esa designación y distribución de los recursos de forma condicionada. Por el contrario, lo estipulado en los artículos 86 y 87 abre más la brecha y precariza la educación superior porque el presupuesto sigue congelado desde 1993 y tanto la cobertura como las necesidades de estas instituciones han aumentado; y dado que los recursos los distribuye el Cesu bajo modelos inerciales y de rendimientos por indicadores, se precarizan más los componentes de calidad, lo cual impacta en la brecha de calidad (Cabarcas y Álvarez, sf.).

Este problema es general para todas las universidades estatales, es decir, las afecta a todas, pero se agudiza aún más para aquellas que no están acreditadas institucionalmente con alta calidad, ya que no reciben los mismos recursos ni son capaces de entregar los mismos resultados como las que están acreditadas (Cortés, 2013). Lo anterior se vincula con el artículo 89, donde se creó el Fondo de Desarrollo para la Educación Superior (Fodesep), con

la finalidad de financiar proyectos económicos de la educación superior en el país, ya que las universidades públicas rezagadas en calidad, aquellas que poseen menos recursos porque se les asignan menos por los pocos resultados que entregan (ciclo vicioso), no tienen cómo competir con las universidades públicas acreditadas. Esto se debe a que los préstamos que les otorga el Fodeseop a las primeras instituciones son montos menores por su capacidad de endeudamiento, y al no contar con recursos, en comparación de las acreditadas, no pueden invertir en las unidades de calidad tales como contratación de planta docente, producción científica y cobertura, por ejemplo (Martínez Barrios, 2017; Anzola Montero, 2017). Por lo tanto, el condicionamiento no solo está en el presupuesto otorgado por la nación y los entes territoriales, sino también en este fondo que reproduce la misma lógica ya no de asignar, sino de prestar más dinero hacia aquellas universidades públicas que tienen mayores capacidades de pago, lo cual perjudica y acentúa más las desigualdades para las universidades estatales no acreditadas.

La otra categoría sobre la tratabilidad del problema es el comportamiento del grupo objetivo. En este caso, se refiere a las universidades públicas, cuya caracterización varía de acuerdo con la ubicación de la institución, su naturaleza nacional o departamental, de si están o no acreditadas, esto es, qué tan rezagadas en términos de calidad se encuentran. Entonces, el régimen financiero de la Ley 30 de 1992, lo que hace es inducir a una competitividad por los recursos económicos a todas las universidades estatales como si todas se comportaran igual o tuvieran los mismos atributos, lo cual produce inestabilidad y desventaja para muchas universidades “pequeñas” y rezagadas en calidad al competir con las “grandes” acreditadas (Cabarcas y Álvarez, sf.).

Lo anterior genera que se perpetúe ese esquema de financiamiento condicionado con visibles desventajas para las IES públicas rezagadas en calidad, donde cada vez la asignación de fondos van dirigidos a aquellas que presentan más resultados, obviando el ciclo vicioso que ese condicionamiento desencadena y las consecuencias precarias relacionadas a este, entre ellas, el hacinamiento en las aulas, el deterioro en la infraestructura, la tercerización laboral hacia los docentes y la poca producción en investigación (Melo, Ramos y Hernández; 2016).

Otra variable independiente que estudian Sabatier y Mazmanian en la obligatoriedad e implementación del estatuto es la capacidad de la ley para estructurar el proceso de la implementación, donde, de nuevo, la teoría causal de problema es fundamental para ello. Esto se debe a que definir muy bien el marco referencial del problema permite delimitar los actores, los objetivos del estatuto, la instancia encargada de llevar a cabo esos objetivos, la población objetivo, los alcances y resultados que se esperan con la ley. De acuerdo con las razones presentadas previamente, se contrasta que no hay una teoría detrás del condicionamiento ni de la asignación de recursos económicos, lo cual ha generado que dicha problemática se haya prologado por más de veinte años.

La poca disponibilidad de los recursos financieros del sistema universitario estatal no ha posibilitado solucionar los problemas estructurales de varias generaciones en la educación superior. Se sabe que el nivel educativo en Colombia está directamente relacionado con los costos, es decir, subsidiar la educación superior es más costosa que hacerlo con el nivel básico o medio (Gómez y Celis, 2009). Esto se da por las implicaciones del sistema universitario: la sobresaliente cualificación de los docentes que compromete mayores gastos en el pago de salarios; la infraestructura que requiere una institución de educación superior (laboratorios, teatros, auditorios, zonas verdes); el rigor en la producción científica e investigación; y la capacidad de cobertura de estas instituciones (Jaramillo, 2010; Hernández Losada, 2011).

Por otro lado, existen también variables no normativas que han incidido en que los objetivos normativos de la ley de educación superior estén generando la brecha de calidad que se estudia en esta investigación. Una de esas variables corresponde a la atención mediática, vista como un factor externo, donde irrumpen los medios de comunicación sobre los asuntos que se muestran en la radio, televisión, redes sociales, entre otros (Sabatier y Mazmanian, 1992; Roth, 2013). La media se encarga de hacer un ranking entre los asuntos que se muestran en los diferentes canales de transmisión, con el fin de visibilizar u opacar ciertas problemáticas. A esto se le conoce como ciclo de atención de Downs (1972) por el que pasa cualquier asunto público.

La educación superior en Colombia ha sido uno de los problemas latentes que han atravesado diferentes generaciones y periodos presidenciales, en el cual la atención que han hecho los medios ha tenido varias aristas: quienes apoyan las protestas y paros nacionales estudiantiles; y quienes se oponen a estas demandas (generalmente partidos políticos con

filiación conservadora). En el periodo de 2014 a 2018, hubo diferentes sucesos relacionados con las movilizaciones de los estudiantes de universidades públicas, debido al presupuesto asignado para el sector de la educación superior en el periodo del expresidente Juan Manuel Santos.

El elemento disparador de las movilizaciones estudiantiles, por lo general, ha sido la publicación del Presupuesto General de la Nación con sus respectivos montos, políticas y programas. A raíz de ello, los estudiantes han percibido desequilibrios en la distribución del presupuesto para el sector de educación superior en comparación a otros sectores como defensa y minero energético (Carreño Arroyave, 2018). Además, entre 2014 y 2018 la situación presupuestal de las IES estatales estuvo en detrimento al subsidiar a los beneficiarios del programa “Ser Pilo Paga” y no atender la situación deficitaria de estas instituciones (Ramos y Parra, 2017; Álvarez et al., 2017).¹¹ No se han contemplado las problemáticas educativas contemporáneas desde 1993; y la falta de consenso y propuestas para llevar a cabo una reforma a la Ley 30 que no profundice el modelo neoliberal en la educación superior (tal como lo hacía el proyecto de ley del 2011 y que fue revocado por las movilizaciones estudiantil en ese año) tampoco ha permitido atender el problema del régimen financiero de las universidades públicas (Cabarcas y Álvarez, sf.; León, 2014).

Hay que considerar que la agenda política (Roth, 2014) también incide en la atención a la problemática del presupuesto a la educación superior, dado que son los legisladores los que pueden intervenir u opacar este asunto en la aprobación de la reforma a la Ley 30. A principios de los noventa se conjugaron dos aspectos importantes: la nueva Constitución Política de 1991 y la Ley 5 de 1992, donde se reglamentó las funciones y la organización del congreso. Estos sucesos contextualizaron la creación e implementación de la ley de educación superior, cuya legislación fue pensada al corto plazo porque no contempló las externalidades que el estatuto podía tener, esto es, el aumento de la cobertura, los menesteres presupuestales a lo largo del tiempo, el modelo inercial en la designación de recursos que reproducen y amplían la brecha entre universidades estatales (Sabatier y Mazmanian, 1992; Toro 2010; Cabarcas y Álvarez, sf.). Lo anterior se contrasta con lo estipulado en el artículo 86, en el cual la asignación de recursos se basa teniendo en cuenta la inflación. Una posible

¹¹ Pilo en el lenguaje vernáculo o jerga popular colombiana significa una persona inteligente, aplicada o disciplinada. Ese fue el adjetivo que se le dio a los estudiantes beneficiarios del programa “Ser Pilo Paga” durante el periodo de 2014 a 2018.

solución a esto, además de reformar la normativa, es aumentar cuatro puntos por encima del IPC para sopesar las necesidades que las universidades públicas han padecido desde 1993 (Forero Arcila, 2014; Linares, 2012).

4.2. Componentes de calidad y presupuesto del sistema universitario estatal

En 2013 se creó una contribución parafiscal llamada “Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia”, cuya finalidad consistió en fortalecer y mejorar la calidad educativa de estas instituciones. Si bien los recaudos que el gobierno realiza sobre las empresas industriales y comerciales del Estado para esta contribución parafiscal, el 70% va destinado exclusivamente a la Universidad Nacional de Colombia y el restante se distribuye en las otras 31 universidades públicas (MEN, 2018). Esto le proporciona esta universidad una fuente mayor de recursos en contraste de las demás, dado que este tipo de normativas establecen los criterios de distribución y asignación de los recursos económicos que actúan a favor de la institución.

La razón por la cual las universidades acreditadas ocupan siempre las primeras posiciones en el Ranking U-Sapiens (primer lugar, Universidad Nacional; segundo lugar, Universidad de Antioquia; y tercer lugar, Universidad del Valle, por ejemplo) se debe a que los factores donde “más” se destinan los recursos son a los componentes de producción científica y profesores (2% del total de los recursos asignados) (Colciencias, 2017; SNIES, 2018). Esto coincide, a su vez, con que los pares institucionales les dan mayor ponderación a esos aspectos al momento de llevar a cabo la evaluación en el proceso de acreditación.

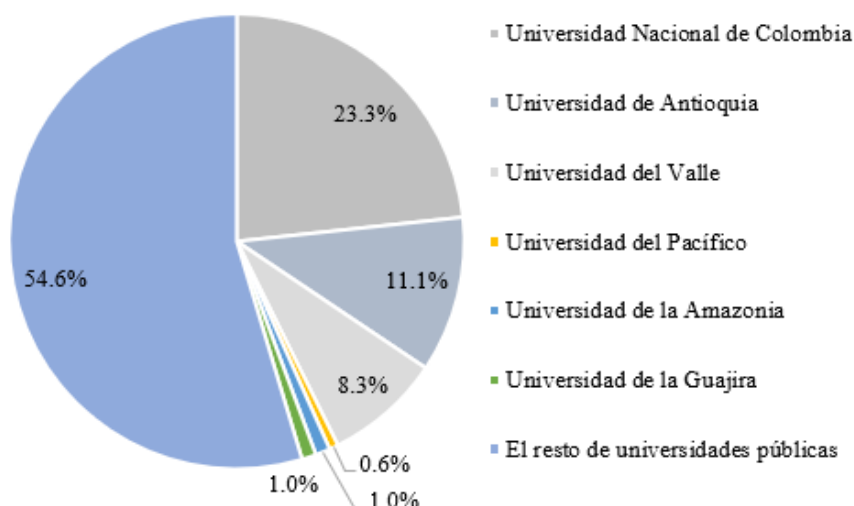
Lo anterior les permite a estas IES estatales obtener con certeza la acreditación de alta calidad, en contraste con universidades públicas rezagadas en esos aspectos a causa de la poca inversión destinada en dichos componentes, donde sus recursos, tanto de los entes territoriales como del presupuesto en educación superior, están condicionados a los resultados que entregan anualmente ante el Ministerio de Educación (Fernández, 2005; Cabarcas y Álvarez, sf.; MEN, 2018). Así que se reproduce un ciclo de rutinas, de valores, de sistemas de creencias en las nociones de calidad tanto para los pares institucionales como para la consultoría del Ranking U-Sapiens y demás expertos en políticas educativas.

Dada la autonomía universitaria establecida en el artículo 29 de la Ley 30, hay discrecionalidad en el manejo y distribución de estos aportes para cada una de las necesidades y componentes de calidad (Ley 30, 1992). Esto se relaciona con la designación de los rectores (*autonomía relativa*), en el cual son ellos quienes deciden cómo repartir los montos a cada facultad y departamento, a los diferentes proyectos de investigación, a la ampliación y mantenimiento de infraestructura, entre otros (Aguilera, 2015; Marsiske, 2001).

Lo anterior puede generar un activismo político entre algunos rectores y políticos, cuyas alianzas reproducen el desvío de recursos financieros del erario de las necesidades de las universidades (Caballero, 2016). Sin embargo, en esta investigación no se profundizó en ello, operacionalizar la autonomía universitaria en dichos aspectos resulta complejo, es solo un factor para considerar en la distribución de fondos que no deja de ser relevante, ya que por la delimitación del objeto de estudio esta pesquisa solo estudió la causa del condicionamiento del presupuesto a los resultados.

Las universidades no acreditadas como la Universidad del Pacífico (Sede Buenaventura), Universidad de la Guajira (Sede Riohacha) y Universidad de la Amazonía (Sede Florencia) al compararlas con las otras instituciones de educación superior acreditadas manifiestan un rezago en sus recursos financieros entre 2014 y 2018. En la gráfica 8, se observa la asignación presupuestal a esas tres universidades oficiales, donde la de la Amazonía, Guajira y Pacífico alcanzaron en promedio 1%, 1% y 0.6% respectivamente. Mientras que la Nacional ha recibido en promedio el 23, 3% de asignación de todo el presupuesto en educación superior, seguido de la de Antioquia con 11% y la del Valle con 8,2%. De las 32 IES estatales, estas últimas tres universidades son las que mayor participación de recursos económicos tienen con respecto a las demás instituciones de educación superior.

Gráfica 8. Presupuesto asignado a universidades acreditadas institucionalmente entre 2014 a 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del MEN (2018).

Tener más recursos no necesariamente se traduce en más calidad, ya que existen factores externos que no permiten materializar los montos en diferentes componentes de calidad, entre ellos, la elección del rector, el activismo político entre algunos rectores y políticos, la autonomía universitaria y la rendición de cuentas. No obstante, de forma prescriptiva, el presupuesto designado si es un medio que facilita la inversión en diferentes componentes de calidad como la ampliación de infraestructura, mayor contratación de planta docente, incremento en la cobertura y producción científica, por ejemplo. Este escenario, tiene repercusión en la calidad, ya que las universidades con músculo financiero pueden tener más agencia de esos recursos sobre dichos componentes y obtener, casi con certeza, la acreditación institucional.

En el cuadro 6 se observa la producción científica de las seis universidades estudiadas en el 2014, en el cual la Universidad Nacional fue la institución que más tuvo grupos de investigación en la categoría A1, fue la primera del país con mayor índice de Colciencias con 93 y la que tuvo más grupos de investigación en total (484) y. La Universidad de Antioquia fue la segunda institución en esta categoría, pero registró casi la mitad de lo que tuvo la Nacional con 236 y la del Valle obtuvo 141. Incluso entre estas universidades que son acreditadas en calidad, se ve la diferencia entre una y otra al ser comparadas con la

Nacional, dado que en todos los componentes de calidad ésta IES pública siempre se posiciona en el primer lugar.

El rezago es más visible para las universidades que no están acreditadas, como la Universidad de la Guajira, la de la Amazonía y la del Pacífico, que ni siquiera tuvieron al menos un grupo de investigación en categoría A1 o A. La producción científica de estas instituciones es mínima y para la del Pacífico es peor porque para ese año no tenía ningún grupo de investigación registrado ante Colciencias.

Cuadro 6. Producción científica de las IES públicas en el 2014

Producción científica							
Universidad Pública	A1	A	B	C	D	Total	Índice de Colciencias
Universidad Nacional de Colombia	73	91	130	159	31	484	93
Universidad de Antioquia	56	40	61	55	24	236	51
Universidad del Valle	19	34	31	40	17	141	27
Universidad de la Guajira	0	1	2	9	5	17	2
Universidad de la Amazonia	0	0	3	8	2	13	1
Universidad del Pacifico	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con datos de Colciencias, 2014.

Lo anterior visibiliza un aumento en la brecha de calidad porque el componente de producción científica es uno de los que más peso tiene en el proceso de acreditación ante el Consejo Nacional de Acreditación. Estas estadísticas muestran que aquellas universidades con poca producción científica difícilmente lograrán obtener la acreditación institucional de alta calidad y, más bien, se acentúa su situación de rezago con las demás universidades del sistema universitario estatal. No tienen oportunidad de siquiera pensar en postularse para la acreditación, ya que no cumplen con los criterios del Consejo y el presupuesto que tienen es menor, comparado con el de las acreditadas, para poder invertir en este componente de calidad y así mejorar su producción científica.

En el cuadro 7 se muestra el número de egresados, tanto de licenciatura como de posgrado, para el año 2016. Es notoria la disparidad entre universidades acreditadas y aquellas que no lo están. La Universidad del Pacífico ni siquiera contó con estudiantes graduados en posgrado y fue la que menos egresados de licenciatura registró con 234. La Universidad Nacional ocupó el primer lugar con más graduados con un total de 5616. A pesar de que la Universidad de Antioquia graduó más estudiantes de licenciatura que la

Nacional, ésta no logró superar la cifra total, ya que el número de graduados en posgrado fue inferior (1207 en comparación a 2221 de la Nacional). La Universidad del Valle y la de Antioquia registraron número de estudiantes graduados muy cercanos. Esto se debe a que son universidades de carácter regional, con asignación de presupuesto similar, contrario a la Nacional que cuenta con una designación diferente por su misma naturaleza.

La Universidad de la Guajira graduó solo 44 estudiantes de posgrado y obtuvo un total de 794 egresados, mientras que la Universidad de la Amazonia la superó con 231 graduados de posgrado y 834 en licenciatura. Ambas instituciones presentan cifras muy cercanas, pero la diferencia radica en el total de programas de posgrado que tiene cada universidad. La de la Amazonía cuenta con 12 programas de posgrado, entre los cuales 6 son de maestría y 6 son de especialidad, en comparación a la de la Guajira que solo tiene 5 programas que corresponden a 2 maestrías y 3 especialidades (SNIES, 2016).

Cuadro 7. Egresados en 2016

Estudiantes graduados			
Universidad Pública	Licenciatura	Posgrado	Total
Universidad Nacional de Colombia	3395	2221	5616
Universidad de Antioquia	3411	1207	4618
Universidad del Valle	3324	975	4299
Universidad de la Guajira	750	44	794
Universidad de la Amazonia	834	231	1065
Universidad del Pacifico	234	0	234

Fuente: Elaboración propia con datos del SNIES, 2016.

En el cuadro 8 se muestra la vinculación laboral de los egresados por universidad pública en el 2016. En él se observa que el promedio del salario de los egresados para las universidades acreditadas es mayor, así como su porcentaje de vinculación laboral, en comparación con las universidades rezagadas en calidad. Esto se debe a que hay una correlación entre la universidad de la cual sale el estudiante (su naturaleza si es oficial o privada, el programa académico que cursó, la entidad territorial en la que se encuentra) con el salario que recibirá en sus actividades laborales (Mora, 2003).

Cuadro 8. Vinculación laboral de los graduados por IES en 2016

Vinculación laboral		
Universidad Pública	Salario	Porcentaje de vinculación
Universidad Nacional de Colombia	USD 924	77,1%
Universidad de Antioquia	USD 734	84,0%
Universidad del Valle	USD 617	77,3%
Universidad de la Guajira	USD 529	69,3%
Universidad de la Amazonia	USD 516	78,4%
Universidad del Pacifico	USD 475	50,8%

Fuente: Elaboración propia con datos del SNIES, 2016.

De acuerdo con la literatura (Forero Ramírez y Ramírez Gómez, 2008; Farné, 2006) una de las razones por las que hay mayores rendimientos en la educación para egresados con el mismo nivel educativo, se debe a la emisión de los títulos de las universidades, donde la acreditación de la institución influye en las oportunidades laborales de estas personas. Se trata, entonces, de un *credencialismo* que permite una distinción en los egresados, el cual se refleja su calidad como estudiante por los diplomas de honor, notas o jornadas de estudio (nocturna o diurna). Según esta teoría, los conocimientos de un estudiante que estudió en jornada diurna varían a los de un estudiante de jornada nocturna, dado que el tiempo de dedicación en los estudios es diferente y, por tanto, su preparación (calidad de estudiante) también lo es (Mora 2003).

No obstante, no todas las habilidades y conocimientos de los egresados se le puede atribuir al IES en la que estudiaron. Forero Ramírez y Ramírez Gómez (2008), señalan que también hay habilidades innatas en los estudiantes que permite obtener esos diferenciales salariales. Más bien, lo que sucede es que hay un sesgo en los procesos de selección en el mercado laboral, donde el imaginario de las tasas de matriculas de las universidades se relaciona con el salario que debe percibir; o la capacidad de los aspirantes al ingresar a la IES, cuando hay demasiados filtros (examen de admisión, entrevistas, documentación), se traduce en mayores conocimientos y preparación que posteriormente explica su inserción laboral y su salario (Red Gradua2, 2006).

Para el caso de las universidades públicas colombianas, pueda que ese sesgo de selección y el credencialismo de estas instituciones, explique por qué los estudiantes de universidades no acreditadas tienen un salario menor al de las IES acreditadas con alta

calidad, dado que las estadísticas muestran una correlación entre el salario que perciben, su probabilidad de inserción al mercado laboral y la institución de la cual egresan.

Al analizar estos tres componentes de calidad, producción científica, egresados y presupuesto, es notoria la brecha de calidad entre las seis universidades públicas estudiadas, ya que las tres instituciones de educación superior con acreditación de alta calidad (Universidad Nacional, Universidad de Antioquia y Universidad del Valle) cuentan con mayor presupuesto; más grupos de investigación que les permite con certeza continuar con la acreditación; y más egresados con mejores salarios y probabilidad de inserción laboral. A diferencia de las otras tres IES no acreditadas (Universidad del Pacífico, Universidad de la Amazonia y Universidad de la Guajira) que están en desventaja en dichos componentes de calidad. Lo anterior genera que estas universidades sigan estando atrapadas en el círculo vicioso donde para ser consideradas de calidad, se requiere de presupuesto. Sin embargo, como su asignación de recursos es muy baja, no es posible invertir en esos componentes de calidad o en otros indicadores que les posibilite obtener la acreditación de alta calidad.

De continuar este escenario la brecha seguirá aumentando y, en el peor de los casos, llevará a una situación deficitaria mayor que termine por desaparecer a aquellas universidades no acreditadas por su rezago e insostenibilidad en el tiempo.

4.3. Análisis de la brecha de calidad entre universidades públicas

4.3.1. Aspectos generales

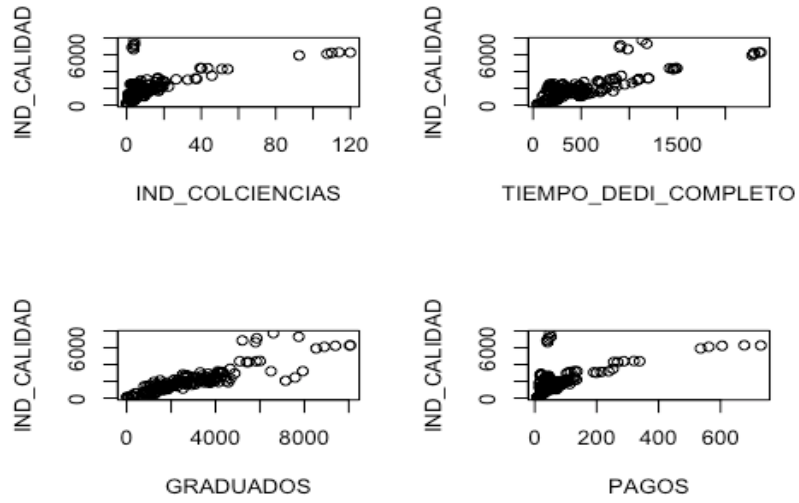
Para estudiar la brecha de calidad entre las universidades estatales de Colombia, entre 2014 y 2018, se consolidó una base de datos con las 32 universidades públicas y los tres componentes de calidad: producción científica, egresados y presupuesto. Si bien el análisis se enfoca en las seis universidades públicas (tres acreditadas y tres que no lo están), se diseñó la base teniendo en cuenta todo el sistema universitario estatal, con el fin de tener más observaciones en la muestra y que las estimaciones fueran más robustas. Se trabajó con el software libre R, con la función de Modelo de Panel Lineal (PLM por sus siglas en inglés de Panel Lineal Model). El modelo que se implementó fue de datos panel, cuyo análisis es el más acertado para trabajar los temas de educación porque tiene en cuenta un espacio (las universidades estatales), variables (componentes de calidad) y una temporalidad (2014 a 2018) para el análisis. La muestra que se construyó contiene los mismos datos, variables y

años estudiados para cada una de las instituciones de educación superior públicas, esto implica que el análisis que se hizo consistió en un panel balanceado.

En el análisis de datos de panel existen diferentes modelos econométricos utilizados para la comparación empírica sustentada. De acuerdo con mi investigación, un modelo de Mínimos Cuadrados Ordinarios agrupados no me permitía discriminar las universidades ni su temporalidad. De tal forma que se descartó este modelo, dado que cada institución es diferente en cuanto a los presupuestos que recibe, a su naturaleza de carácter nacional o departamental, a su condición de acreditación de alta calidad y por los diferentes componentes de calidad asociados a ellas. Asimismo, usar un modelo de Mínimo Cuadrados Ordinarios con errores estándar robustos reflejaba el problema de la homocedasticidad en los errores, así como de la multicolinealidad. Lo anterior, se refiere a que el modelo develaba que las variables de los componentes de la calidad (variables explicativas) se parecían mucho, lo cual no es cierto, y, por consecuencia, resultaba difícil medir los efectos individuales para la variable calidad (variable explicada).

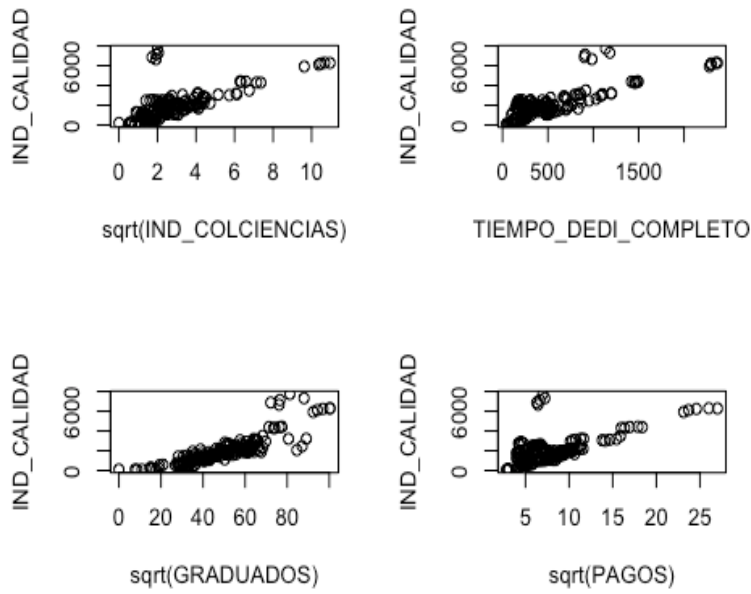
El Modelo de Efectos Aleatorios fue el más acertado para estudiar la brecha de calidad entre IES estatales. Esto se debió a que, es el único modelo que tiene en cuenta los efectos de las variables que no fueron observadas y que tienen un efecto directo sobre la calidad de la educación. Los gráficos de dispersión original y transformado mostraban una correlación directa entre el índice de calidad (variable respuesta) y las covariables de calidad incluidas en el modelo, es decir, el índice de Colciencias, el número de estudiantes graduados, los profesores de tiempo completo y el presupuesto de cada universidad se relacionaban con el índice de calidad. (Véase gráfica 8 y 9).

Gráfica 8. Gráficos de dispersión – original



Fuente: Elaboración propia en programa R

Gráfica 9. Gráficos de dispersión – transformados con raíz cuadrada



Fuente: Elaboración propia en programa R

Este índice de calidad fue construido de la siguiente manera: 1) Si la universidad pública contaba con acreditación institucional la ponderación fue de 25%; 2) el número de programas acreditados (registro calificado) de la universidad se ponderó con 2%; 3) el número de docentes con doctorado obtuvo un peso de 15%; 4) el número de estudiantes de licenciatura tuvo una ponderación de 10%; 5) el número de estudiantes de posgrado consideró un 15%; y 6) el número de grupos de investigación de cada universidad tuvo una ponderación 15%.

La selección de los últimos cuatro indicadores de calidad se basó en los ítems que tiene en cuenta el Consejo Nacional de Acreditación (CNA) para otorgar la acreditación; mientras que los dos primeros que se refieren al registro calificado y a la acreditación institucional se escogieron porque son fundamentales para el análisis, dado que estos recogen la información referida a la calidad evaluada por los pares académicos e instituciones. No obstante, si bien hay ciertas cuestiones detrás de ello, me permitieron condensar información relacionada al contexto de la universidad pública. La ponderación que se le dio a cada indicador se llevó a cabo conforme el CNA hace sus mediciones y evaluaciones. Esto quiere decir que, el índice de calidad se construyó de forma estratégica para poder crear una variable respuesta que midiera la calidad.

La construcción del índice de calidad tuvo en cuenta tres grandes dimensiones: estructura, resultados y contexto (Véase Cuadro 9). Se tuvo en cuenta que al menos existiera un indicador de cada dimensión para abarcar de forma holística diferentes componentes de la calidad. De tal forma que, los indicadores de acreditación institucional y registro calificado hacen parte del contexto de la universidad pública, donde sus estándares de calidad son medidos y evaluados por el CNA; mientras que los indicadores de estudiantes de licenciatura, de posgrado y docentes con doctorado corresponden a la estructura de la institución de educación superior. Por último, el número de grupos de investigación se relaciona con la dimensión de resultados, dado que este indicador refleja las actividades relacionadas con la producción de conocimiento.

Cuadro 9. Sistema básico de indicadores para la educación superior



Fuente: Carot et al 2012.

Los modelos de efectos aleatorios se caracterizan por cumplir cinco supuestos: 1) es lineal en los parámetros β , dado que es un modelo de panel lineal; 2) el valor esperado del error idiosincrático, dado los valores de X_i y α_i es cero, lo cual garantiza una exogeneidad estricta. Esto quiere decir que el error no se correlaciona con los valores presentes, pasados o futuros de las regresiones del modelo; 3) la varianza de los errores es constante en el tiempo y, por tanto, se cumple la homocedasticidad en el modelo; 4) la covarianza de los errores es

cero, por lo cual es un error bien comportado que no presenta autocorrelación ya sea para la misma universidad en diferentes periodos, o para diferentes universidades en el mismo periodo, o para diferentes universidades en diferentes periodos; y 5) los errores se distribuyen de forma normal, como media cero y σ^2 .

Modelo de Efectos Aleatorios:

$$\begin{cases} y_{kt} = \beta_1 + \beta_2 X_{2kt} + \beta_3 X_{3kt} + \beta_4 X_{4kt} + \beta_5 X_{5kt} + u_t \\ u_t = \alpha_i + \varepsilon_{it} \\ \varepsilon_{it} \sim \text{idd } N(0, \sigma^2) \end{cases}$$

Donde:

- y_{kt} es la variable respuesta del modelo, es decir, el índice de calidad de cada universidad pública k en el periodo t.
- β_1 hace referencia al intercepto que recoge las características no observables para cada universidad pública. Esto significa que cuando todas las variables son cero, por ejemplo, no hay número de docentes de tiempo completo, no hay número de egresados, no hay presupuesto, ni índice de Colciencias, la variable respuesta (índice de calidad) estará definida por este intercepto. Además, β_1 no varía en el tiempo.
- x_{2kt} es el número de docentes de tiempo completo de cada IES pública k en el tiempo t
- x_{3kt} es el índice de Colciencias de cada IES pública k en el tiempo t.
- por Colciencias que contiene la categorización de los grupos de investigación, es decir A1, A, B, C y D.
- x_{4kt} se refiere al número de egresados en el año t para la universidad pública k.
- x_{5kt} es el presupuesto asignado para cada universidad pública k en el tiempo t.
- u_t se compone de dos componentes: α_i y ε_{it} y corresponde al error de la regresión, esto quiere decir que el modelo no es perfecto y que hay variables aleatorias, características no observables, datos faltantes, fallas operativas en él. De tal forma que, ese error contiene todos estos factores.

Al consolidar la base para el índice de Colciencias (que mide la producción científica, a través de los grupos de investigación) hubo datos faltantes para los años 2016 y 2018, dado que la información no estaba disponible por Colciencias para ninguna universidad pública. No obstante, para el resto de los años, la plataforma si contaba con dichos reportes para todo

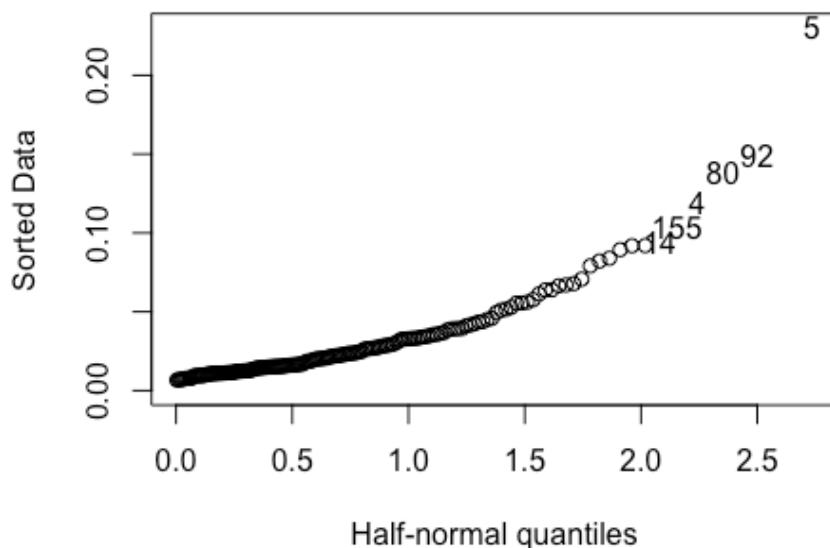
el sistema universitario estatal. De modo que, fue necesario usar un paquete estadístico para consolidar la base y completar esos datos relacionados al número de grupos de investigación con sus diferentes categorías: A1, A, B, C y D.

Este paquete fue el de Imputación Multivariante por Ecuaciones Encadenadas (MICE por sus siglas en inglés), el cual proporcionó un modelo explicativo y predictivo para el indicador del índice de Colciencias en los años donde no había datos sobre la producción científica de las universidades públicas. A partir de este método se logró imputar variables cuantitativas, es decir, MICE identificó si tenía o no datos faltantes en el número de grupos de investigación para cada universidad; y en aquellos espacios donde no había información, se ajustó un modelo para predecir dicho dato faltante utilizando como covariables las demás variables disponibles. De esta forma, se pudo consolidar toda la base de datos y continuar con el análisis de datos panel en un panel balanceado.

4.3.2. Modelo

El modelo tuvo varios ajustes y transformaciones. El gráfico de Half-normal permitió identificar visualmente cuáles eran las observaciones que podían considerarse como datos aberrantes o *outliers*. En la gráfica 10, se muestra la comparación de los datos de la diagonal principal de la matriz de proyección o \hat{H} con los respectivos cuantiles de la distribución Normal. Esta comparación generó un gráfico en forma de diagonal, cuyas observaciones fuera de la nube de puntos diagonal se consideraron los datos aberrantes (esquina superior derecha), por lo cual se omitieron en el modelo.

Gráfica 10. Gráfico de Half-normal

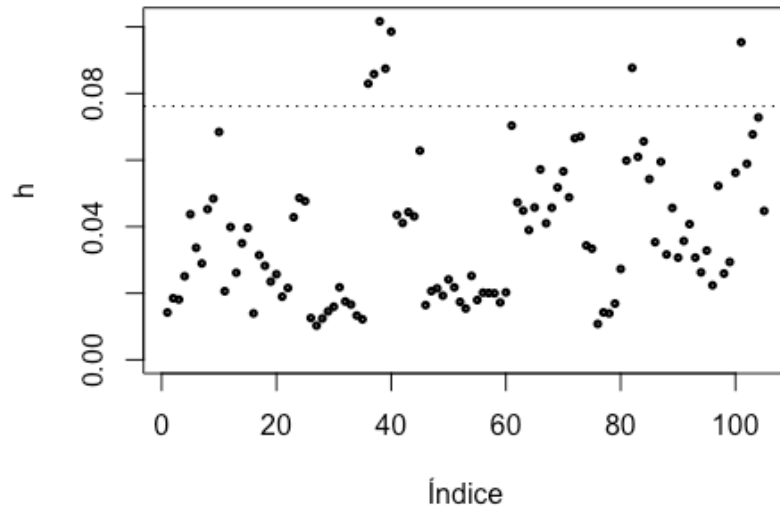


Fuente: Elaboración propia en R

Los puntos de alto leverage, permitieron también ajustar el modelo, dado que dieron evidencia de las observaciones que hacen que la estimación de los parámetros cambie significativamente tras incluirlos o sacarlos del modelo (Véase gráfica 11). En este estudio, se identificaron dichos puntos de alto leverage y se decidió omitir todas las observaciones de las universidades públicas *outliers* para conservar la estructura de datos panel balanceado. Una vez, se realizó este procedimiento se conservó la información de 21 universidades públicas (de todas las 32 del sistema universitario estatal colombiano) y los cinco periodos de tiempo del 2014 al 2018.¹² Lo anterior, representó un total de 105 datos.

¹² Las 21 universidades públicas que incluyó el modelo fueron: Universidad Pedagógica Nacional, Universidad del Cauca, Universidad Tecnológica de Pereira, Universidad de Caldas, Universidad Surcolombiana, Universidad de Córdoba, Universidad de la Amazonía, Universidad Militar Nueva Granada, Universidad Popular del Cesar, Universidad Tecnológica del Choco Diego Luis Córdoba, Universidad de los Llanos, Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, Universidad del Pacífico, Universidad del Atlántico, Universidad de Cartagena, Universidad de Nariño, Universidad Francisco de Paula Santander, Universidad del Magdalena, Universidad de Cundinamarca, Universidad de Sucre y Escuela Naval de Cadetes Almirante Padilla.

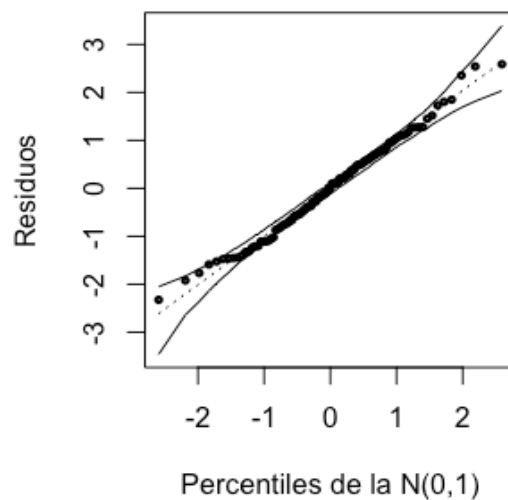
Gráfica 11. Punto de Alto Leverage



Fuente: Elaboración propia en R

Otro gráfico de diagnóstico que permitió saber si el modelo y la muestra eran la más *ad hoc*, fue el gráfico cuantil-cuantil (QQ-Plot), ya que facilitó observar qué tan cerca estaba la distribución de los *outlier* a la distribución ideal. En la gráfica 12, se ilustra que los datos están dentro de los intervalos de confianza al 95%, lo cual garantiza que el supuesto de Normalidad de los errores se cumple y la especificación del modelo es la más apropiada.

Gráfica 12. Gráfico QQ-Plot



Fuente: Elaboración propia en R

A partir de estos gráficos de diagnóstico y los ajustes que se hizo al modelo en las covariables y tamaño de la muestra, el R-cuadrado del modelo fue de 0.849, con R-cuadrado ajustado de 0.84452. En el cuadro 10 se observan los resultados del estimado, error estándar, z-value y P-valor para los coeficientes del modelo, esto es, egresados, presupuesto e índice de Colciencias. El signo del estimado permite ver la asociación con la variable dependiente y dado que en todos los coeficientes el signo fue positivo hay una asociación positiva entre cada uno de ellos con el índice de calidad. Adicionalmente, el P-valor que se presenta en la quinta columna, muestra la significancia para cada coeficiente, cuyos valores son menores a 0.5. Esto quiere decir que todos los coeficientes tienen significancia para el modelo.

Cuadro 10. Resultados de los coeficientes del modelo

Coeficientes	Estimado	Error estándar	z-value	Pr(Z> z)
Intercepto	-665.7682	96.8002	-6.8778	0.000000000000608
Sqrt(egresados)	39.5812	2.5032	15.8124	0.0000000000000022
Sqrt(Presupuesto)	81.8375	19.9645	4.0991	0.00004146794621
Sqrt(Índice de Colciencias)	81.5753	53.0258	1.5384	0.000001239

Para que el modelo no tuviera el problema de multicolinealidad, es decir, que hubiese dos variables que explican lo mismo, se utilizó la prueba de Factor de la Varianza Inflada (VIF por sus siglas en inglés). Este test tiene un rango de 1 hacia adelante, cuyo valor numérico refleja qué porcentaje de varianza de un coeficiente está inflado o aumentado por la colinealidad. Los rangos para saber si hay o no multicolinealidad son: si es igual a uno, quiere decir que no están correlacionados, no hay multicolinealidad; si el VIF está entre uno y cinco, se dice que hay una correlación moderada; y si este valor es mayor a cinco significa que los coeficientes están altamente correlacionados.

Los resultados que arrojó el VIF para este modelo fueron:

- Índice de Colciencias: 1.754927
- Egresados: 1.168199
- Presupuesto: 2.128839

Esto quiere decir que el modelo no presenta multicolinealidad, dado que ningún coeficiente presentó un resultado mayor a cinco. Lo anterior sugirió que el modelo estaba bien diseñado, en cuanto a esos términos y que las variables independientes explicaban el índice de calidad.

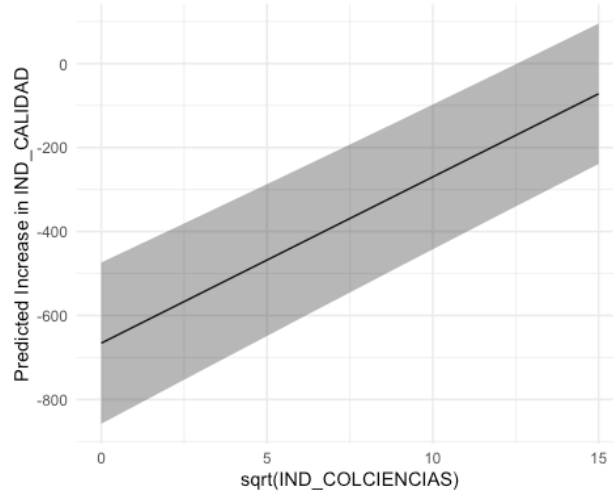
4.3.3. Resultados

Una vez se revisaron los datos de diagnóstico; con un R-cuadrado alto (0.849); cumpliéndose el supuesto de normalidad en los errores; y observando que no hubiese multicolinealidad en el modelo (dos covariables no explican lo mismo), se decidió calcular los efectos parciales de cada una de las covariables sobre el índice de calidad. Esto quiere decir que se omitieron los efectos de las demás variables (se volvieron cero) para ver el efecto, de forma individual, en la variable respuesta.

Se evidencia en las gráficas 13 y 14 que hay una correlación directa entre el número de graduados y el índice de calidad; y el índice de Colciencias y el índice de calidad, es decir, que estas covariables explican la variable respuesta de forma significativa: un aumento en cualquiera de esos dos indicadores se traducirá en un aumento en la calidad de la universidad estatal. No obstante, en la gráfica 15 que muestra la relación entre el presupuesto que reciben las universidades públicas y el índice de calidad no se reflejó dicha correlación. Si bien, el presupuesto en conjunto con las otras variables de calidad explica la calidad de las IES públicas, de forma parcial no lo hace.

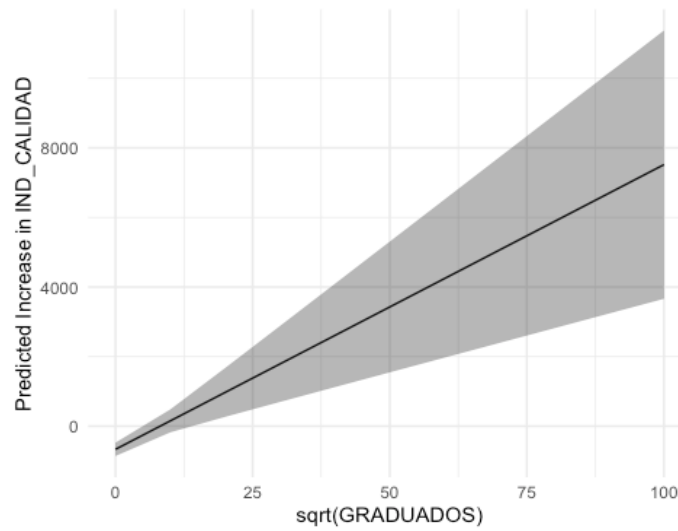
Lo anterior se debe a que existen diferentes factores que no permiten que el presupuesto por sí solo actúe: i) manipulación de recursos económicos; ii) no se ejecuta ni se reinvierten dichos recursos en otras dimensiones de calidad; iii) la autonomía universitaria regida en la Constitución colombiana; iv) la designación del rector a través del Consejo Superior Universitario; v) el activismo político entre algunos rectores y políticos; y vi) la rendición de cuentas. *Un aumento en el presupuesto a las universidades estatales no se traducirá en un aumento de la calidad ni de la obtención de la acreditación constitucional o de registro calificado.*

Gráfica 13. Efecto parcial del índice de Colciencias y el índice de Calidad



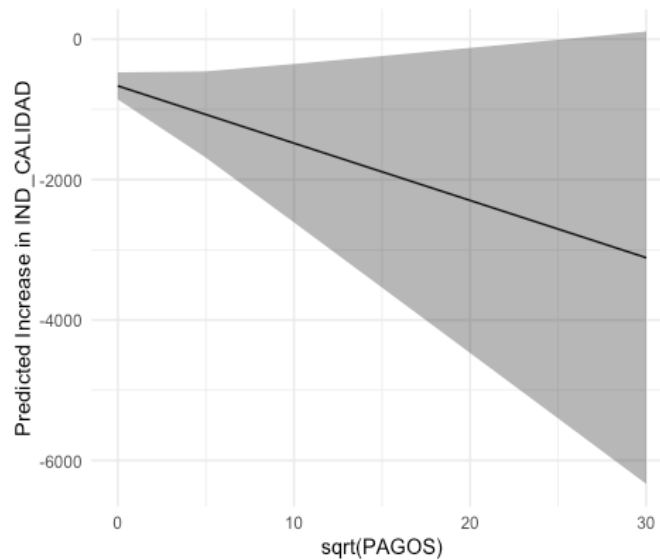
Fuente: Elaboración propia en R

Gráfica 14. Efecto parcial entre el número de estudiantes graduados y el índice de calidad



Fuente: Elaboración propia en R

Gráfica 15. Efecto parcial entre el presupuesto y el índice de calidad



Fuente: Elaboración propia en R

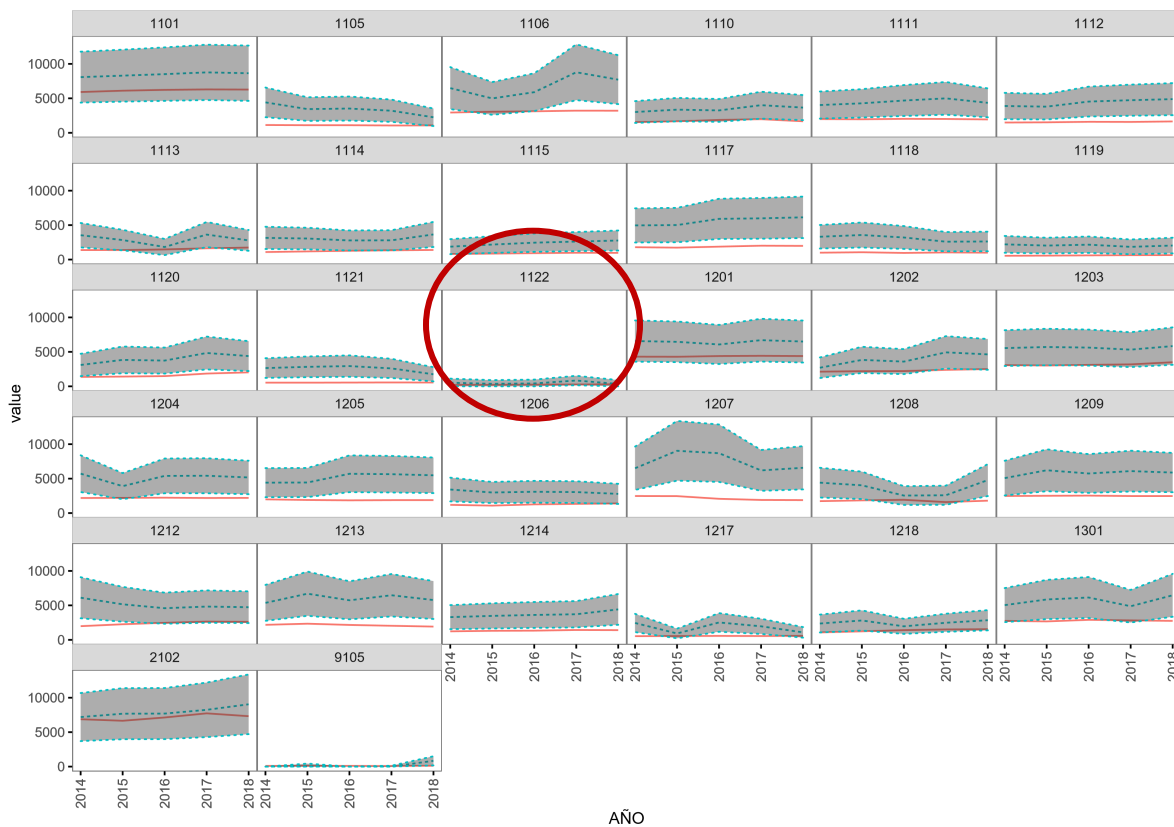
Adicionalmente, se llevó a cabo un ejercicio de simulación para contrastar la pregunta de esta investigación para todas las 32 universidades. Esto consistió en aumentar todas las covariables (número de estudiantes graduados, presupuesto e índice de Colciencias) en un 50% para observar cómo se afecta el índice de calidad de cada universidad estudiada y cómo esto se refleja en la brecha de calidad. Lo que arrojó el modelo fue que el índice de calidad aumenta en todas las universidades públicas, a excepción de la Universidad del Pacífico (código 1122). Lo anterior se evidencia en la gráfica 16, donde la línea roja representa lo observado, mientras que la línea azul muestra la predicción del modelo y se muestra cómo esta universidad no mejoró su condición de calidad.

Esto se debe a que la Universidad del Pacífico es la más rezagada de todo el sistema universitario estatal. Además, es una institución de reciente creación, por lo cual no tiene el mismo número de estudiantes graduados, ni el presupuesto asignado, ni el número de grupos de investigación que tienen las otras universidades que tienen más años de consolidación. Aumentar un 50% en las variables de calidad con datos bajos en sus indicadores, no reflejará ningún comportamiento favorable.

No obstante, para las demás universidades estatales del país si se reflejó un aumento significativo en el índice de la calidad. Lo anterior, señala que si se hace un incremento del

50% en el presupuesto a las universidades públicas, como en el índice de Colciencias y se amplía el número de graduados, el índice de calidad también va a aumentar.

Gráfica 16. Predicción del modelo de un aumento del 50% en las variables de calidad en todo el sistema universitario estatal



Fuente: Elaboración propia en R

Esta simulación pone en relieve la importancia de aumentar el presupuesto hacia las universidades públicas para que se pueda destinar dichos recursos a las necesidades de estas, bien sea en ampliación de infraestructura, contratación de planta docente, cobertura, producción científica, o bienestar estudiantil. Se sabe que existe una heterogeneidad en el sistema universitario estatal, entonces para cada IES las necesidades son diferentes conformes su naturaleza y ubicación territorial. Aun así, hay una situación deficitaria en la mayoría de las universidades estatales, unas más preocupantes que otras, el cual se debe al régimen financiero sustentado en la Ley 30.

Lo anterior retoma la premisa de la brecha de calidad, cuyo proceso de acreditación y asignación presupuestal ha llevado al aumento de la brecha de calidad entre las mismas

universidades públicas, en la medida en que cada vez se potencializa ese círculo vicioso entre los recursos económicos y la calidad. Las IES públicas no acreditadas son las que más padecen el rezago, en comparación de las que si poseen dicha acreditación, y el condicionamiento de los resultados a la designación del presupuesto solo empeora su situación deficitaria.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Las recomendaciones de política pública irán dirigidas a cada entidad en específico para atender de manera puntual la problemática de la brecha de calidad entre IES públicas. De tal forma que se enumeran las recomendaciones para el Ministerio de Educación Nacional, el Consejo Nacional de Acreditación y el Consejo Superior Universitario, junto con los aspectos por mejorar.

Recomendaciones para el Ministerio de Educación

- Realizar una reforma a la Ley 30 de 1992 que sea participativa, es decir, que sea un proyecto de ley *de abajo hacia arriba* (Hjern y Porter, 1981; Sabatier, 1986). Lo anterior iría orientado a la participación de estudiantes y docentes de las universidades públicas en esta reforma, y no solo de tecnócratas, con el fin de tener en cuenta sus necesidades y demandas, dado que son ellos quienes vivencian la situación deficitaria de estas instituciones. De tal forma que, se identifiquen los actores de la problemática de la brecha de calidad, esto es, la comunidad universitaria de las IES públicas, los objetivos y estrategias para transmitir esas necesidades a los “principales” responsables políticos.
- Dentro de la reforma, se considera pertinente reformular el régimen financiero de la Ley 30, particularmente el artículo 86 que señala que “las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos vigentes a partir de 1993” (Ley 30, 1992, pp. 17). Esto podría llevarse a cabo, a partir de una corrección en la fórmula inercial de la asignación de los recursos económicos al sistema universitario estatal, en el cual se contemplen las necesidades, desbalances financieros y componentes de calidad por mejorar. La propuesta consiste en el aumento de cuatro puntos por encima del Índice de Precios al Consumidor (IPC), dado que el presupuesto continúa congelado desde 1992 y tanto la cobertura como las necesidades de las universidades han aumentado. Lo anterior podría garantizar la sostenibilidad de las universidades públicas, no solo en el corto, sino en el mediano y largo plazo.

- Reformar el artículo 87 de la Ley 30, en el cual se refuerza el modelo inercial que propone el artículo 86. Es pertinente que se cambie el modelo de rendimientos que ha generado el condicionamiento de los recursos económicos a los resultados que presentan las universidades públicas ante el Consejo Nacional de Educación Superior. Esto solo ha generado una competencia por presupuesto entre las mismas IES públicas, lo que desconoce la heterogeneidad dentro del sistema universitario estatal. Ese modelo inercial no es el más adecuado porque sigue existiendo y acentuando la brecha de calidad, la diferenciación en la designación del presupuesto y las ineficiencias en la gestión universitaria (Cabarcas, F. y Álvarez, J. (sf)). Se requiere pensar un modelo (no inercial ni por rendimientos) que considere, por lo menos cuatro aspectos: 1) aumento de la cobertura de las universidades públicas; 2) costos crecientes en uso de nuevas tecnologías y producción científica; 3) costos asociados a los procesos de acreditación institucional y de programas (registro calificado); y 4) costos de contratación de planta docente (Melo, Ramos, y Hernández, 2016).
- Crear una política compensatoria para las universidades que no están acreditadas para nivelar la diferenciación entre IES estatales. De tal forma que, esta política permita cerrar la brecha de calidad. Puede ponerse a prueba las IES rezagadas, aumentando el presupuesto anual, para que éstas muestren resultados. Esto implicaría aumentar el presupuesto para educación superior pública con el fin de no afectar a las universidades acreditadas. Se sabe que el presupuesto por sí solo no tendrá los mismos efectos que si actúa en conjunto, por eso dicha compensación iría acompañada de una rendición de cuentas. Cabe resaltar que, esta rendición, por definición de la autonomía universitaria, está prohibida. Sin embargo, la rendición de cuentas que se recomienda es hacia los estudiantes, docentes y administrativos, dado que estos son los actores que padecen de la situación deficitaria y precaria de la universidad pública.

Recomendaciones para el Consejo Nacional de Acreditación

- Capacitar a los pares académicos e institucionales en evaluación. Que la contratación no se base solo en los años de experiencia en docencia, sino también en conocimientos de evaluación y en los criterios asociados a ésta, entre ellos, aspectos que requieren de

un grado de especialización para emitir el juicio, como es el caso de los ítems de infraestructura y recursos financieros.

- Prolongar las visitas de los pares académicos porque éstas solo tardan tres días para evaluar los programas académicos de las IES. Lo recomendable es que la visita tome al menos una semana para contrastar la autoevaluación con lo observado en campo.
- A pesar de que el proceso de acreditación contiene componentes cualitativos y cuantitativos es pertinente sopesar más los aspectos cualitativos, ya que la acreditación o el registro calificado no puede volverse solo un *check list* que registrar. De tal forma que, es necesario crear indicadores que hagan referencia a los logros, aprendizajes y resultados de los alumnos, dado que estos no están incluidos en los doce criterios del CNA. Este tipo de indicadores podrían medirse a través de las pruebas Saber Pro que mide competencias generales y específicas de los programas académicos para ver el proceso de los estudiantes.
- Ponderar de forma más estratégica los indicadores en los criterios a evaluar en el proceso de acreditación institucional. Esto con el fin de no concentrar la evaluación en solo los criterios de profesores y procesos académicos que tiene un peso de 16% cada uno, sino también resaltar aspectos como el de bienestar de la comunidad educativa y estudiantes. Tal vez sí, mantener una jerarquía en los criterios, pero sin subestimar los aspectos anteriormente mencionados, dado que también son importantes y desempeñan un papel clave para la acreditación.
- Utilizar esos procesos evaluativos para crear políticas públicas enfocadas a la educación superior; e incentivar estos procesos de acreditación para que actúe como una rendición de cuentas y no como un *check list*. Esto, con el fin de profundizar en los aspectos que hay que mejorar y retroalimentar dichas falencias en las universidades públicas que aún no cumple con los estándares de calidad del CNA. Lo anterior podría ayudar a cerrar la brecha de calidad, en la medida en que se identifican los componentes de calidad que requieren atención.

Recomendaciones para el Consejo Superior Universitario

- Eliminar del Consejo el miembro designado por el presidente y el representante del sector productivo, dado que estas figuras no tienen relación con la educación

superior y si generan activismo político entre algunos rectores designados y algunos políticos que terminan por desviar recursos económicos. Esto disminuiría la participación mayoritaria del Poder Ejecutivo en la elección del rector.

- Dado que una de sus funciones es aprobar el presupuesto de la universidad pública, se recomienda publicar la distribución de dichos recursos para que la comunidad universitaria esté informada de cómo estos se asignarán a los diferentes componentes de calidad y facultades de estudio.
- Mostrar periódicamente los resultados de avance y aspectos por mejorar sobre los componentes de calidad de la universidad, con el fin de identificar los criterios faltantes que permitan la acreditación de calidad.

CONCLUSIONES

Esta investigación fue un análisis mixto que estudió la brecha de calidad entre universidades públicas, teniendo en cuenta las políticas de financiamiento y la de calidad en Colombia, entre 2014 y 2018. Existen diferentes factores legales que han perpetuado la brecha de calidad entre las mismas universidades estatales. Lo anterior se ha dado por la implementación de la Ley 30 de 1992 y la forma en cómo se diseñó el régimen financiero de las IES estatales, a partir de condicionar el presupuesto asignado a los resultados en los indicadores de calidad del Consejo Nacional de Acreditación (CNA). Esto, generó un ciclo vicioso para las universidades públicas rezagadas en calidad porque para dar más resultados ante el Ministerio de Educación se requieren de recursos económicos, pero dado el condicionamiento sin criterios técnicos que la Ley 30 propuso en sus artículos 86 y 87 estas universidades estatales no han podido obtener la acreditación institucional.

Algunas variables independientes y dependientes estudiadas por Sabatier y Mazmanian (1992) permitieron referenciar la obligatoriedad legal y la dinámica de la implementación de la Ley 30. Entre ellas se encontraron problemas en la teoría causal de la asignación presupuestal hacia el sistema universitario estatal; la poca disponibilidad de recursos económicos hacia el sector de la educación superior; y la agenda pública y política relacionada a los asuntos del presupuesto de las universidades públicas que ha estado latente en cada periodo presidencial.

La brecha de calidad entre las universidades públicas ha persistido durante varias décadas por las externalidades que el estatuto de la educación superior no contempló en su diseño, entre ellas la cobertura y las demandas estudiantiles y académicas que aumentan año tras año. La inercia en la designación presupuestal ha generado que la situación deficitaria sea cada vez peor para aquellas universidades estatales que no están acreditadas porque reafirma su condición de rezago y no pueden competir de la misma manera con las IES públicas que están acreditadas institucionalmente ante el Ministerio de Educación, la banca de desarrollo Financiera del Desarrollo Territorial (Findeter) o el Fondo de Desarrollo de la Educación Superior (Fodosep), por ejemplo.

La política de financiamiento para la educación superior en el periodo estudiado se llevó a cabo a partir de una dualidad entre subsidiar la demanda por educación superior o destinar recursos para la oferta de educación superior. Se creó el programa “Ser Pilo Paga” para subsidiar con créditos condonables a 40.000 jóvenes de bajos recursos económicos y darles la oportunidad de estudiar en la universidad que ellos decidieran. No obstante, no fue una estrategia complementaria, sino excluyente con las universidades públicas (oferta de educación superior). Adicionalmente, este programa público no contempló los riesgos en la deserción estudiantil, ya que al funcionar como créditos, lo que generó fue un desfavorecimiento en las condiciones económicas de las familias y estudiantes al endeudarse con montos elevados por los semestres cursados y el abandono universitario de algunos de ellos.

El 85% de los beneficiarios de este programa optaron por universidades privadas, lo cual hizo que los recursos destinados en educación superior pública se concentraran en las universidades privadas. Este programa acentuó más la brecha de calidad, ya que dejó por fuera a 20 universidades estatales que no estaban acreditadas. Solo las IES que contaban con esta consigna podían participar de los recursos y beneficios del programa. Lo anterior generó una reducción de matrículas en las instituciones de educación superior rezagadas en calidad y las puso en una situación de desventaja con aquellas que sí estaban adscritas a “Ser Pilo Paga”. Fue una estrategia que funcionó en detrimento de las universidades públicas, porque estas recibieron menos presupuesto y, además, reforzó la competencia desigual entre ellas por los recursos económicos.

Subsidiar a la oferta de educación superior en un plano secundario dejó como únicas alternativas seguir con el condicionamiento en la asignación del presupuesto a los resultados de las universidades públicas; y sujetar a las IES estatales a las líneas de crédito y endeudamiento con entidades financieras. Este tipo de acciones también resaltaron la brecha de calidad porque la situación fue peor para las universidades públicas no acreditadas, dado que no podían participar ni de los recursos del programa “Ser Pilo Paga”, ni de los montos de las entidades financieras (como si lo hacían las IES acreditadas), ni del presupuesto a manos del Consejo Nacional de Educación Superior. Esto se debió a su rezago con las acreditadas del sistema universitario estatal.

La política de calidad también se basó en una perspectiva dual. Por un lado, se rigió en el aseguramiento de la calidad, cuyos lineamientos se establecieron en el Sistema Nacional de Acreditación y de diferentes actores encargados de la calidad como la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, el Consejo Nacional de Educación Superior, el Consejo Nacional de Acreditación y el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, cada uno con sus funciones especializadas en calidad, acreditación institucional y registro calificado. Por otra parte, se llevó a cabo el enfoque del fomento, donde las universidades públicas tenían Planes de Fomento a la Calidad, el cual consistían en un conjunto de proyectos encaminados a mejorar sus componentes de calidad para 2018, de acuerdo con sus planes de desarrollo institucionales. Muchos de ellos no se llevaron a cabo por completo por temas presupuestales, de eficiencia y gestión universitaria.

El proceso de acreditación dentro del Sistema Nacional de Acreditación se ha burocratizado por la periodicidad y las implicaciones del trámite ante el Consejo Nacional de Acreditación. Las universidades deben estar renovando entre cuatro y diez años su acreditación institucional (voluntaria) o de programas (obligatoria), según se requiera. Tantos actores, documentación y burocracia dentro de este proceso dejan de lado el carácter reflexivo de la autoevaluación, el cual es el primer paso para identificar los aspectos por mejorar, y ver la manera de cumplir con los criterios del CNA de forma deliberada y no de manera forzosa. Por esa razón, es que hay tantas inconsistencias en esta primera etapa de la autoevaluación porque las apreciaciones cualitativas que las IES realizan son tabuladas en valores numéricos, lo cual genera un sesgo y subjetividad entre lo que percibe la universidad y, posteriormente, lo que se observa en campo.

No tener evaluadoras especializadas en procesos de acreditación institucional y de registro calificado, ha generado críticas a los pares evaluadores del CNA porque hay juicios valorativos detrás de ese proceso, sin conocimientos clave en evaluación. Su vinculación para ser par académico o institucional se basa en experiencias en docencia, pero ninguna en el ámbito evaluativo. No se trata de eliminar esta figura del par, por el contrario, se trata de fortalecer y brindar las herramientas formativas para que estos procesos de acreditación puedan ser mejores o más objetivos.

La acreditación en alta calidad no puede verse como un *check list* para los pares evaluadores ni para las universidades públicas que participan de este proceso. Es necesario que quienes intervienen en él, indaguen más los indicadores de procesos que los de resultados, es decir, sopesar más lo cualitativo que lo cuantitativo. Lo anterior se debe a que universidades como la Nacional cuentan con la acreditación institucional de alta calidad, pero al interior de su planta física hay serios problemas en la infraestructura de algunas edificaciones, donde aspectos como éstos no pueden ser obviados por los pares institucionales al momento de evaluar la institución. Entonces, no es solo el *check list* del criterio de infraestructura, sino cuestionar bajo que condiciones se encuentra este aspecto, si realmente los laboratorios o las aulas son las más adecuadas y cumplen con los estándares de calidad para la comunidad universitaria. Lo mismo sucede con los demás criterios tales como “investigación y creación artística y cultural” o “bienestar institucional”, donde la evaluación del par poco énfasis y ponderación tiene.

Dado que en la literatura de educación, no hay un consenso sobre el término calidad, en esta investigación se retomaron varios autores que la abordan desde el sector educativo. El marco referencial para calidad educativa en esta pesquisa se basó en que es una noción *contextual, multidimensional y que está basada en un sistema de juicios relativos sobre el deber ser de una institución educativa o programa académico* (Águila, 2018; Seibold, 2000; Braslavsky, 2006; Giraldo, Abad y Díaz, 2003; Nicoletti, 2008; Ramón, 2005; CNA, 1998). Asimismo, los enfoques que se tuvieron en cuenta fueron el de *recursos y eficiencia*, dado que en esta investigación se consideró tanto los recursos económicos, físicos, de talento humano en los indicadores, como el aprovechamiento y distribución de los recursos económicos que permiten obtener la calidad y materializarlos en diferentes componentes de calidad.

Referenciar la calidad de esta manera permitió operacionalizarla en tres indicadores de calidad, presupuesto, egresados e índice de Colciencias. Se escogieron estos indicadores de forma estratégica, dado que son indicadores que hacen parte de los lineamientos del CNA para llevar a cabo los procesos de acreditación de alta calidad. Asimismo, delimitar la calidad en estas unidades de análisis permitió estudiar la hipótesis de esta investigación sobre si *¿Ha*

contribuido, a la brecha de calidad en la educación superior pública, el presupuesto condicionado a los resultados en estas instituciones de Colombia?

Para dar respuesta a la anterior pregunta se diseñaron dos modelos, uno cualitativo y otro econométrico para estudiar la brecha de calidad entre las universidades públicas. En el primer modelo se recabó información documental sobre los tres componentes de calidad y, a su vez, se diseñaron diferentes indicadores para medirlos y cuestionar su desempeño. Se trabajó solo con seis universidades, tres acreditadas (Universidad Nacional, Universidad de Antioquia, Universidad del Valle) y otras tres que no lo están (Universidad del Pacífico, Universidad de la Guajira, Universidad de la Amazonia) para justamente ver la diferencia entre los indicadores estudiados y ver cómo esta ha contribuido a la brecha de calidad. La selección de estas IES estatales se realizó por estrategia metodológica, en el cual se escogieron las mejores y las más rezagadas del sistema universitario estatal, ya que por cuestiones de tiempo y delimitación de objeto de estudio en este modelo no fue posible estudiar más instituciones.

El condicionamiento del presupuesto a los resultados de las IES públicas ha generado que la brecha sea cada vez más grande y acentuada. Esto se debe a que, de acuerdo con las estadísticas, la Universidad de la Nacional, la de Antioquia y la del Valle, instituciones acreditadas con mayor distribución de recursos entre 2014 y 2018, han obtenido mejores productos en los tres componentes de calidad, a comparación de la Universidad del Pacífico, la de la Guajira y Amazonía. La diferencia es notoria entre estas IES en todos los aspectos: presupuesto, egresados, grupos de investigación e índice de Colciencias, lo que reproduce ese círculo vicioso para las no acreditadas porque a raíz de no tener presupuesto no pueden mejorar su situación deficitaria y de entrega de productos y, dado que, la Ley 30 sitúa ese condicionamiento en el estatuto, la designación de recursos supeditados no va a cambiar hasta que exista un proyecto de ley que lo contemple.

De acuerdo con lo analizado, la Universidad Nacional fue la institución que mayor presupuesto recibe y la que, efectivamente, tiene mejores resultados en todos los indicadores de calidad. Aunque las universidades de Antioquia y la del Valle, son las que le siguen a la Nacional, no se comparan en su desempeño, pues son IES de carácter regional y esta naturaleza hace que los recursos se perciban de forma distinta a la de carácter nacional. Los

recursos para las IES departamentales tienen un fraccionamiento en los aportes: 60% emana del presupuesto de la nación, 19% corresponde a su autofinanciamiento, 12% resulta de aportes de los municipios y 9% se deriva del Sistema General de Participaciones (SGP). A diferencia de la Nacional que recibe un 80% del presupuesto nacional y un 20% que proviene de su autofinanciamiento. Es claro, que no es lo mismo recibir el presupuesto de forma directa de la nación como las IES públicas de naturaleza nacional, que las que reciben los aportes de forma segmentada donde factores como el SGP y aportes de los municipios inciden en la participación de presupuesto hacia el sector de la educación superior.

Para el modelo econométrico de efectos aleatorios, trabajado en R, si se tuvo en cuenta todo el sistema universitario estatal. Se consolidó una base de datos para las 32 universidades públicas, con la finalidad de tener más observaciones y así trabajar con series de tiempo. En esta base se incluyeron los tres indicadores de las variables independientes (egresados, índice de Colciencias, presupuesto) para los años entre 2014 y 2018. Adicionalmente, se diseñó un índice de calidad para operacionalizar la calidad, a partir de seis indicadores, cada uno con sus respectivas ponderaciones: i) acreditación institucional; ii) número de programas acreditados; iii) número de docentes con doctorado; iv) número de estudiantes de licenciatura; v) número de estudiantes de posgrado; y vi) número de grupos de investigación.

El modelo se llevó a cabo en un análisis de panel, con panel balanceado. Se realizaron varios ajustes en él y, al final, el tamaño de la muestra se redujo a 21 universidades públicas, ya que fueron las más significantes (entre ellas estaban las seis IES públicas que se estudiaron en el modelo cualitativo). El modelo arrojó un R-cuadrado de 0,849 y se logró explicar a partir de gráficas de diagnóstico la correlación entre el índice de calidad y los tres indicadores de calidad, es decir, todos éstos de forma conjunta lograron explicar la variable respuesta del índice de calidad.

A pesar de lo anterior, al observar el efecto parcial del presupuesto sobre el índice de calidad no hubo una correlación directa, dado que hay factores externos que no lo permiten: rendición de cuentas, desvío de recursos, activismo político en algunos rectores, designación de rector, autonomía universitaria, por ejemplo. Por lo tanto, aumentar el presupuesto por sí solo a las universidades estatales no se materializará en calidad ni en la obtención de resultados, dado que hay externalidades que influyen para que ese proceso se dé de manera

directa. Para que el presupuesto tenga impacto en la calidad, éste debe actuar de forma conjunta con los otros dos indicadores, esto es, egresados e índice de Colciencias; y también aislar los factores que se lo impiden (escenario prescriptivo).

En este caso, para contrastar la pregunta de investigación, sobre si el condicionamiento del presupuesto a los resultados de las IES públicas ha contribuido a la brecha de calidad, se efectuó un ejercicio de simulación para observar el efecto que tendría un aumento del 50% en las variables de presupuesto, egresados e índice de Colciencias sobre el índice de calidad. Lo que se demostró, de forma empírica, fue que, para todas las universidades públicas, a excepción de la Universidad del Pacífico, el índice de calidad aumentó en esa proporción. Eso quiere decir que la calidad para las IES estatales mejoraría si se decidiera incrementar el presupuesto e invertir en componentes de calidad como producción científica y en mantener a los estudiantes para que egresen de sus estudios (bajos niveles de deserción).

Lo anterior tendría un impacto en el cierre de la brecha de calidad entre universidades públicas, ya que sus resultados mejorarían y esto les garantizaría la obtención de la acreditación de alta calidad del CNA y, por consiguiente, mayores recursos económicos que pueden ser destinados al fortalecimiento de diferentes componentes de calidad (infraestructura, contratación de planta docente, bienestar estudiantil, producción científica) y a la situación deficitaria de muchas IES públicas, sobre todo, regionales.

Romper ese condicionamiento de los recursos económicos a los productos entregados ante el Ministerio de Educación disminuiría la brecha de calidad entre las IES públicas, en la medida en que, si se invierten más en los indicadores de calidad, tendría un efecto positivo sobre la calidad. Por tal razón, es importante considerar un nuevo régimen financiero y nuevas fórmulas para el modelo del financiamiento, en el que se retomen las necesidades actuales, y no las de 1992 como lo establece la Ley 30, del sistema universitario y su sostenibilidad en el largo plazo.

Lo que sucedió con la Universidad del Pacífico, sobre que no respondió a este ejercicio de simulación, se dio porque es una institución demasiado rezagada, es de reciente creación, que no cuenta con los mismos componentes de calidad que las demás del sistema universitario. Aumentar 50% en los indicadores donde hay una nula participación, no va a tener ningún efecto sobre ellos, *el 50% de nada es nada*.

Es importante resaltar que la brecha de calidad entre IES estatales no solo se

fundamenta en la asignación presupuestal. En esta investigación se llevó a cabo de esa manera por la delimitación del objeto de estudio, pero no quiere decir que sea el único factor. Tal como se detalló al inicio de esta pesquisa existen otras causas para esta problemática, la brecha de calidad también comprende aspectos sociales y económicos de los estudiantes, ya que estos factores influyen en su rendimiento o deserción y, por tanto, en la calidad de la universidad pública. Se trata, entonces, de un asunto contextual, geográfico y financiero tanto de la IES estatal como de los estudiantes.

Este estudio se llevó a cabo en el contexto colombiano donde comprende procesos de acreditación en programas e instituciones de educación superior. Si bien se discutió a lo largo de la investigación sobre las universidades públicas acreditadas, si se compara con las universidades de calidad de América Latina, las universidades colombianas “acreditadas” no son del todo de calidad. Por el contrario, presentan rezago en componentes de calidad entre ellos infraestructura, presupuesto, contratación de planta docente, cobertura, pagos salariales a administrativos y docentes, producción científica, por ejemplo. Aún hay demasiadas necesidades y problemáticas por resolver en cuestiones de calidad educativa a nivel local que por sí solo el presupuesto no puede solucionar.

Para que existan más universidades públicas de calidad, es necesaria la participación de varios actores en este proceso: desde el congreso, el Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Acreditación, el Consejo Superior Universitario, los rectores, gobernadores de los entes territoriales, el Ejecutivo, en el cual se destaque el interés y la voluntad política de mejorar las condiciones deficitarias y precarias de las instituciones de educación superior públicas. De nada sirve que se impulse una reforma participativa a la Ley 30 de 1992, si persiste el mal manejo de los recursos, el desvío de los aportes, el activismo político, si no se respeta el estatuto, si no se contempla un cambio en el modelo inercial y de rendimientos que ha llevado al condicionamiento del presupuesto y, por consiguiente, al círculo vicioso entre resultados y recursos económicos para las universidades estatales.

Hay que ser conscientes que para las IES públicas mejoren sus condiciones de calidad, se deben hacer esfuerzos institucionales y conjuntos que impulsen a nuevas reformas, cambios en los procesos de acreditación y una implementación de rendición de cuentas, en el cual no entre en detrimento con la autonomía universitaria, sino que sea una apuesta al

desempeño de los recursos con los estudiantes, docentes y administrativos, ya que finalmente es la comunidad universitaria la que disfruta o padece de las condiciones de la universidad estatal y merece estar informada sobre la materialización del presupuesto.

Aún falta mucho esfuerzo institucional y voluntad política por parte del Ministerio de Educación Nacional para implementar una reforma estructural a la Ley 30, que contemple todas las variables independientes y dependientes estudiadas a lo largo de esta investigación. A pesar de las condiciones precarias y deficitarias de la mayoría del sistema universitario estatal, de las demandas y movilizaciones estudiantiles y de la presión en la agenda pública cada vez que se toca el tema de la educación superior en el Plan Nacional de Desarrollo, no hay una iniciativa, por lo menos cercana, a mejorar o a atender esas necesidades.

Colombia es un país que sigue rezagado en temas de salud, de transporte, vivienda, y la educación no es la excepción. Siguen persistiendo los intereses políticos y económicos de la clase dirigente que están en contravía a garantizar una educación superior de calidad y gratuita. Hasta que la pertinencia por la educación superior no llegue a posicionarse en la agenda política y gubernamental, estos problemas no van a ser atendidos y, por tanto, se seguirá reproduciendo y acentuando la brecha de calidad, la deserción estudiantil, el rezago educativo, el déficit universitario, entre otros.

Finalmente, a partir de esta investigación sobresalen algunos objetos de estudio por analizar en profundidad y que, por temas de tiempo y delimitación no fueron considerados. No obstante, pueden ser útiles para futuras investigaciones, entre ellos está el nivel de autonomía universitaria, el activismo político latente en las universidades públicas, el acceso a la educación superior y la pertinencia de este tema en las políticas públicas. Lo anterior nos llevaría a pensar en nuevas pesquisas y en la forma de cómo operacionalizar estas temáticas con indicadores o unidades de análisis que permitan abordar estas problemáticas. Se sabe que son varias las definiciones que se pueden dar a un problema público en educación superior y que, en efecto, dependerán del enfoque y del interés del investigador. El tema de la educación es todo un universo, del cual queda mucho por explorar.

REFERENCIAS

- Acevedo, S., Zuluaga, F. y Jaramillo, A. (2008). Determinantes de la demanda por educación superior en Colombia. *Revista del Rosario, Bogotá (Colombia)* 11 (1): 121–148
- Albano, J. (2005). “Determinantes de la matrícula universitaria: Una aplicación de la teoría del capital humano al caso argentino”. Tesis de la Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales de la Universidad de La Plata, Argentina. Disponible en: <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/doctrab/doc58.pdf>
- Aguerrondo, I. (1993). La calidad en educación: ejes para su definición y evaluación. *Revista Interamericana de Desarrollo Educativo. La Educación*, año XXXVII, número 116, III, pp. 561-578
- Águila, V. (2018). El concepto calidad en la educación universitaria: clave para el logro de la competitividad institucional. *Revista Iberoamericana de Educación*, ISSN: 1681-5653
- Aguilar C. et al (2015). El financiamiento de la educación superior en México. Retos y perspectivas. *Veredas*, v. 30, pp.173-192
- Aguilar, L. F (1992). La hechura de las políticas públicas. Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, Segunda antología, pp. 442
- _____ (coord.). (1996). Problemas públicos y agenda de gobierno. Estudio introductorio. M. A. Porrúa. México, pp. 292
- _____ (2006). Gobernanza y Nueva gestión Pública, FCE, México DF, pp. 121-208
- _____ (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En Mariñez Freddy y Vidal Garza (coordinadores): *Política Pública y Democracia en América Latina*, M. A. Porrúa, México, pp. 11-31
- Aguilera, A. (2015). Autonomía universitaria: asunto público de interés privado. *Revista Colombiana de Educación*, N° 70. Primer semestre de 2016, Bogotá, Colombia

- Álvarez, M. et al (2017). El Programa Ser Pilo Paga: impactos iniciales en equidad en el acceso a la educación superior y el desempeño académico. Universidad de los Andes. Documentos CEDE, No. 59, octubre de 2017, pp. 1-74
- Anzola Montero, G. (2017). Financiación o desfinanciación- inclusión o exclusión ¿qué existe para la educación superior?. Revista U.D.C.A Actualidad & Divulgación Científica, 20(2), pp. 237-239
- Arandia Ledezma, I. (2002). Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 9(30), 19-45.
- Ardila, M. (2011). Calidad de la educación superior en Colombia ¿Problema de compromiso colectivo? *Revista Educación y Desarrollo Social*, Vol. 6, No. 2, pp. 44-55
- Asmar, A. M. y C. V. Gómez (2016). “Los alcances del ‘Ser pilo paga’ son excesivamente limitados”. En: El Espectador. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/educacion/los-alcances-del-ser-pilo-paga-son-excesivamente-limita-articulo-600089>
- Ayala, M. (2010). Financiamiento de la Educación Superior en Colombia Reflexiones para un próximo futuro. *Revista de la Educación Superior* Vol. XXXIX (4), No. 156, Octubre-Diciembre de 2010, pp. 89-102
- Banco Mundial (1990): Informe sobre el desarrollo mundial. La pobreza, Washington, D.C.
- Bardach, E. (1977). *The Implementation Game, What Happens After a Bill Becomes a Law*. MIT Press, VII, pp 1-323
- Baquero, M. y Ariza, P. (2014). Educación, paz y posconflicto: oportunidades desde la educación superior. *Revista de la Universidad de la Salle*, 65, pp. 115-134
- Blasco, C. y Rodríguez, J. G. (2002). *La educación en el contexto neoliberal*. Universidad Nacional de Colombia, pp 1-70.
- Becker Gary S., (1964). *Human Capital*, 1st ed. (New York: Columbia University Press for the National Bureau of Economic Research)

- Benhabib, J. y Spiegel, M. (1994). The role of human capital in economic development: evidence from aggregate cross-country data. *Journal of Monetary Economics*. pp. 143-173
- Bertolin, J., (2009). Qualidade em educação superior: da diversidade de concepções a inexorável subjetividade conceitual. *Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP*, v. 14, n. 1, pp. 127-149
- Birkland, T. A. (1998). Focusing events, mobilization, and agenda setting. *Journal of Public Policy*, Vol, 18(1), pp. 53-74
- Braslavsky, C. (2000). Diez factores para una educación de calidad para todos en el siglo XXI. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* 4.2 (2006): 84-101
- Brown, R. (1965). *Social Psychology*. New York: Macmillan, pp. 584-604
- Buchanan, G. (1977). *The Calculus of Consent*. University of Michigan Press, I Y Charles Wright, "A Note 011 the Decision Rules of Public Regulatory Agencies", *Public Choice*, pp 151-155
- Caballero, R. (2016). Designación de rectores de las universidades públicas en Colombia. Enfoque desde la participación de los estamentos estudiantiles. 8. 1-16
- Cabarcas, F. y Álvarez, J. (sf). Las disparidades regionales en los aportes la educación universitaria en Colombia. Ministerio de Educación Nacional, pp. 1-14
- Cabrero, (2008). De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema: el reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales. CIDE, División de Administración Pública, pp. 1-48
- Canto, M. (1994). Auge y crisis del Estado Social, en: *La transformación de las relaciones gobierno – sociedad en México, 1970 – 1982*. Tesis Doctoral, FCPyS – UNAM, México, 1994
- Carot et at. (2012). Sistema Básico de Indicadores para la Educación Superior de América

Latina. Editorial Universitat Politècnica de València

- Carreño Arroyave, E. (2018). Situación fiscal de la educación superior en Colombia. Una política de estado para apoyar la ignorancia y el desconocimiento de un derecho humano. *Unaciencia, Revista de estudio e investigaciones*, Vol 11, No. 21, pp 1-11
- Carvalho, M., Gamboa, L. y Waltenberg, F. (2012) Equality of educational opportunity employing PISA data: taking both achievement and access into account. Universidad del Rosario. Facultad de Economía. Series documentos de trabajo. No. 130, pp. 25
- Casar, M. A y Maldonado, C. (2008). Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política. CIDE. Colección Documentos de Trabajo No. 107
- Chiroleu, A. (2013). Políticas públicas de Educación Superior en América Latina: ¿democratización o expansión de las oportunidades en el nivel superior?. *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología* ISSN 1315-0006 / Depósito legal pp. 199202ZU44 Vol. 22 No. 2 (abril-junio, 2013): 279 – 304
- CID, Centro de Investigaciones para el Desarrollo. (2008a). Observaciones sobre el procedimiento y las guías utilizadas para la acreditación de programas. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá
- Cobb, R. y Elder C. D. (1983). Participación en política americana. La dinámica de la estructuración de la agenda. Noema Editores. México, D.F, pp. 111-125
- Cobb, R., Ross J-K. y Ross M. H. (1976). Agenda Building as a Comparative Political Process. *The American Political Science Review*. Vol 70 (1), pp. 126-138
- Colciencias (2017). Grupos de investigación reconocidos. Base de datos. Recuperado de <https://minciencias.gov.co/la-ciencia-en-cifras/grupos>
- Consejo Nacional de Acreditación (2013). Lineamientos para la acreditación de programas de pregrado. Versión preliminar. Bogotá: Corcas Editores
- _____ (2015). Lineamientos para la acreditación. Versión preliminar. Bogotá: Corcas Editores

- Cortés, A. (2013). Comportamiento presupuestal en las universidades públicas y privadas de Colombia. Universidad Militar Nueva Granada, Facultad de Ciencias Económicas, pp 1-22
- Cortés, D; Vargas, J. (2012). Inequidad regional en Colombia. Centro de Estudios sobre el Desarrollo Económico. Universidad de los Andes. ISSN 1657-7191 Edición electrónica, pp 1-74
- Cornia, G. A. (1987): Formulación de la política social: reestructuración, objetivos, eficiencia, G. A. Cornia, R. Jolly y F. Stewart (éd.), Ajuste con rostro humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento, vol. 1, Madrid, Siglo XXI de España Editores.
- Croso, C. (2011). La Financiación de la Educación en América Latina y el Caribe desde la Perspectiva de Derechos. Marcos Legales y Políticos en materia de financiamiento de la educación
- Crespo González, J. (2018). Altos funcionarios del estado y funcionamiento multinivel del Estado español. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 5(2), 153-169
- Departamento Nacional de Planeación (2014). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país: paz, equidad, educación. Recuperado de <https://www.minagricultura.gov.co/planeacion-control-gestion/Gestin/Plan%20de%20Acci%C3%B3n/PLAN%20NACIONAL%20DE%20DESARROLLO%202014%20-%202018%20TODOS%20POR%20UN%20NUEVO%20PAIS.pdf>
- Dias Sobrinho, J. (2006). “Acreditación de la educación superior en América Latina y el Caribe”. En GUNI, Global University Network for Innovation (ed.). *La Educación superior en 2007- Acreditación para la Garantía de la Calidad: ¿Qué está en Juego?* Madrid: Global University Network for Innovation (GUNI). 282-295
- Downs, A. (1996) “El ciclo de atención a los problemas sociales” en Aguilar Villanueva, Luis. (op.cit)
- _____ (1972). Up and Down with Ecology: The Issue Attention Cycle. *Public Interest* 28, pp. 38-50

- Esping – Andersen, G. (2017). Las tres economías políticas del Estado de Bienestar. En VVAA Desarrollo Institucional y Conflicto. CAF, Bogotá
- Fernández, N. (2005). La evaluación y la acreditación de la calidad. Situación, tendencias y perspectivas. *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005*, pp. 33-42
- Festinger, L. (1975). Teoría de la disonancia cognoscitiva. Madrid: Instituto de Estudios Políticos
- Forero Arcila, E. E. (2014). Análisis de la reforma a la Ley 30 de educación superior de 1992, desde el desarrollo humano, integral y sustentable (DHIS), como factor de transformación social. Recuperado de https://ciencia.lasalle.edu.co/maest_gestion_desarrollo/ 40
- Forero Ramírez, N. y Ramírez Gómez, M. (2008). Determinantes de los ingresos laborales de los graduados universitarios en Colombia: un análisis a partir de la Herramienta de Seguimiento a Graduados, *Revista de Economía del Rosario*, vol. 11, Núm. 1, junio, 2008, pp. 61-103
- Franco, R. (1996). Los paradigmas de la política social en América Latina. *Revista de la Cepal*, Vol 58, pp. 9-22
- Galvis, L; Roca, A. (2010). Persistencia de las desigualdades regionales en Colombia: Un análisis especial. Documentos sobre trabajos de Economía regional. Banco de la República. ISSN 1692-3715, pp. 1-44
- García-Huidobro, J. (2007). Desigualdad educativa y segmentación del sistema escolar. Consideraciones a partir del caso chileno. *Educativo*, Vol. 40, nº 1, 2007. pp. 65-85
65 *Rev. Pensamiento Educativo*, Vol. 40, nº 1, 2007. pp. 65-85
- García Pelayo, M. (1982). Las Transformaciones del Estado Contemporáneo. Alianza Universidad, Madrid
- Giraldo, U., Abad, D. y Díaz, E. (2003). Bases para una política de calidad e la educación superior en Colombia. C. N. Acreditación, Educación Superior, Calidad y Acreditación. Bogotá: CNA

- Gómez, V. M. (2000). *Cuatro temas críticos de la educación superior en Colombia: Estado, instituciones, pertinencia y equidad social*. Bogotá: Alfaomega, Ascun, Universidad Nacional de Colombia.
- Gómez, V. M. y Celis, J. (2009). Crédito educativo, acciones afirmativas y equidad social en la educación superior en Colombia. *Revista de Estudios Sociales* No. 33, agosto de 2009: pp. 196. ISSN 0123-885X Bogotá, pp.106-117
- _____ (2009). Sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior: consideraciones sobre la acreditación en Colombia. *Revista colombiana de sociología* No. 32, julio- diciembre de 2009: ISSN 0120-159X Bogotá, pp. 87-110
- González, L. (2003). Acreditación y fomento de la calidad. La experiencia chilena de las últimas décadas, Mollis, Marcela, *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales- CLACSO
- Gordon, R. H. (1983). An optimal taxation approach to fiscal federalism. *Quarterly Journal of Economics*, 98, 567-586
- Green, D. (1994). *What is quality in higher education?* Bristol: SRHE and Open University Press, pp. 1-132
- Haindl, E., E. Budinich e I. Irarrázabal (1989): *Gasto social efectivo: un instrumento para la superación definitiva de la pobreza crítica*, Santiago de Chile, Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN)/Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile.
- Harvey, L y Green, D. (1993). *Defining Quality. Assessment y evaluation in higher education*, Londres, v. 18 Issue 1, pp. 9-26
- Harvey, L. (2006). A history and critique of quality evaluation in the UK. *Quality Assurance in Education*, Melbourne, v. 13, n. 4, pp. 263-276
- Hernández Díaz, A. (2006). Relaciones intergubernamentales. *Espacios Públicos*, 9(18), 36-53
- Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (2020). *Funciones y deberes del*

Icfes. Recuperado de <https://www.icfes.gov.co/web/guest/funciones-icfes>

Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, 2018. El Índice Sintético de Calidad Educativa en el cuatrienio (2015-2018). *Boletín Saber en breve*. Edición 29. Bogotá, pp. 1-5

Jaramillo, A. (2010), El financiamiento de la educación superior en Colombia: retos y tensiones. Documentos de trabajo Economía y finanzas. Centro de investigaciones Económicas y financieras (CIEF), No. 10. Universidad EAFIT, pp 1-48

Laval, C. y Dardot, P. (2013). *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*, Barcelona, Gedisa, 427 pp.

Ley 30. Diario Oficial No. 40.700, de 29 de diciembre de 1992

Linares, P. (2012). Reflexiones sobre la propuesta de reforma a la ley 30 de 1992: ¿fortalecimiento o debilitamiento de la autonomía universitaria? *Pensamiento Jurídico* No. 31, mayo-agosto, Bogotá, 2011, pp. 43-85

Lucas, R. (1988). On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, 22

Lucio, R. y Serrano M. (1992). La educación superior. Tendencias y políticas estatales. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia.

Marsiske, R. (coord.). (2001). La universidad de México. Un recorrido histórico de la época colonial al presente. Cesu-Plaza y Valdés Editores-UNAM.

Martin, M. y Antony S. (2007). External quality assurance in higher education: making choices. Paris, UNESCO: International Institute for Educational Planning

Martínez Barrios, P. (2017). Impacto de la universidad en la sociedad: un análisis desde la financiación de la educación superior en Colombia. *Saber, ciencia y libertad*. Vol. 12, No.1, pp. 177-191

Maya, N. (2018). Las universidades públicas, otras víctimas del conflicto armado. Hacemos Memoria. Recuperado de <http://hacemosmemoria.org/2018/05/16/las-universidades-publicas-las-otras-victimas-del-conflicto-armado/>

Melo, L., Ramos, J. y Hernández, P. (2016). La educación superior en Colombia y análisis

de eficiencia. Revista Desarrollo y Sociedad, Primer semestre 2017 pp. 59-111, ISSN 0120-3584 e-ISSN 1900-7760

Mincer, J. (1974). *Schooling, Experience and Earnings*, New York: National. pp. 41-63

Ministerio de Educación Nacional (2012). *Acreditación de alta calidad garantiza a recién graduados universitarios un mayor salario y vinculación laboral*. Recuperado de https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-355258_archivo_pdf.pdf

_____ (2015). *Guía de los planes de fomento a la calidad (PFC) en la educación superior*. Mineducación. Bogotá, Colombia, pp. 1-13

_____ (2015a). *Informe de registro calificado 2015*. Mineducación, Bogotá, Colombia, pp. 1- 12

_____ (2016). *Reglamento operativo Ser piloto paga*. Bogotá: Mineducación

_____ (2016a). *Compendio estadístico de la educación superior colombiana*. Mineducación. Bogotá, Colombia, pp, 1-368

_____ (2018). *Informe del Consejo Nacional de Educación Superior: lineamientos de acreditación*. Bogotá: Mineducación

_____ (2019). *Documento guía trámite de registro calificado*. Mineducación. Bogotá, Colombia, pp. 1-9

Miñana, C y Rodríguez, J. (2011). *Calidad, evaluación y acreditación en la educación superior: a propósito de un proyecto de reforma en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia, Pensamiento jurídico, Número 31, p. 155-185

Mora, J. (2003). "Sheepskin effects and screening in Colombia". *Colombian Economic Journal* 1, (1), pp. 95–108

Nicoletti, J. A. (2008). *Adecuación y aplicación de las normas de calidad ISO 9000:2000 en el campo educativo*. En: *Horizontes educacionales*, 3 (2). pp. 75-86.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2016). *La educación en*

- Colombia. Revisión de políticas nacionales de educación, pp. 1-336
- Prud'homme, R. (1995). "The dangers of decentralization" *The World Bank Research Observer*, 10, 2, 201-220.
- Rama, C. (2005). La política de educación superior en América Latina y el Caribe. *Revista de la Educación Superior* Vol. XXXIV (2), No. 134, Abril-Junio de 2005, pp. 47-62. ISSN: 0185-2760
- Ramos, Y. y Parra, A. (2017). Programa "Ser piloto 1 paga" en el marco de la educación superior en Colombia. *Diálogos sobre educación*, No. 14 (8), pp. 1-18
- Red Grada2 (2006). "Manual de instrumentos y recomendaciones sobre el seguimiento de egresados". Recuperado de <http://www.gradua2.org.mx>
- Restrepo, C. M. y Londoño Buriticá, J. (2014). Análisis del estado actual de las políticas en educación superior en Colombia. Universidad Santo Tomás, Trabajo
- Roa, A. (2003). Acreditación y evaluación de la calidad en la educación superior colombiana. Estudio realizado para IESALC- UNESCO. Consejo Nacional de Acreditación, pp 1-54
- Rodríguez, M. (2019). La investigación sobre deserción universitaria en Colombia 2006-2016. Tendencias y resultados. *Pedagogía y Saberes*, 51, pp. 49-66.
- Rosas, A. (2011). La capacidad institucional del gobierno local para atender el cambio climático: el caso del gobierno del distrito federal. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, Tesis doctoral en Ciencias Sociales, pp. 1-441
- Roth, A. N. (2014). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, décima edición, pp. 1-292
- Revelo, J. (2002). El Sistema Nacional De Acreditación De Colombia. Experiencias Y Perspectivas. En: *Educación Superior, Calidad y Acreditación*. CNA Tomo I. Bogotá: Editorial Alfa Omega.
- Sabatier, P. (1978). Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*. Vol. 6, No. 1, pp. 21-48
- Sabatier, P. y Mazmanian, D. (1992). *The Implementation of Public Policy: A Framework*

- of Analysis, an Effective Policy Implementation. Lexington Books, Lexington, pp. 3-35
- Sánchez, A. y Otero, A. (2012). Educación y reproducción de la desigualdad en Colombia. Reporte del Emisor. Investigación e Información Económica, No. 154-184
- Sánchez Torres, F. y Díaz, A. (2005). Los efectos del conflicto armado en el desarrollo social colombiano, 1990-2002. Documentos CEDE. Universidad de los Andes, Bogotá, pp, 1-78
- Sandoval, U. (2017). Mitos y realidades del programa Ser Pilo Paga en Colombia. Universidad Militar Nueva Granada. Tesis de especialización en docencia universitaria. Bogotá, pp. 1-24
- Schultz T. (1961). Investment in Human Capital. The American Economic Review, 51(1), pp. 1-17
- Secretaria Distrital de Hacienda (2018). Sistema General de Participaciones. Recuperado de <https://www.shd.gov.co/shd/sistema-general-de-participaciones>
- Seibold, J. R. (2000). La calidad integral en educación. Reflexiones sobre un nuevo concepto de calidad educativa que integre valores y equidad educativa. Revista Iberoamericana De Educación, 23, pp. 215-231
- Serrano, L. (1996). Indicadores de capital humano y productividad. Revista de Economía Aplicada, n.10, (vol. IV), pp. 177-190
- Sinn, H.W. (2003). The New Systems Competition, Oxford University Press. ‘mv
- Sistema Nacional de Información de Educación Superior (6 de abril, 2017). Matriculados en educación superior en Colombia. Base de datos. Recuperado de <https://www.mineduacion.gov.co/sistemasinfo/Informacion-a-la-mano/212400:Estadisticas>

___ (junio, 2018). Personal docente en instituciones de educación superior en Colombia. Base de datos. Recuperado de [https://www.mineduacion.gov.co/sistemasinfo/Informacion-a-la-](https://www.mineduacion.gov.co/sistemasinfo/Informacion-a-la-mano/212400:Estadisticas)

- Van Meter, D. y Van Horn, C. (1975). The Policy Implementation Process. A conceptual Framework. *Administration & Society*, vol. 6, no. 4, 1975, pp. 445-488
- Waltenberg, F. (2002). Análise econômica de sistemas educativos. Uma resenha crítica da literatura e uma avaliação empírica da iniquidade do sistema educativo brasileiro. Universidade de São Paulo, pp. 1-159
- Waltenberg, F. (2006). Teorias econômicas de oferta de educação: evolução histórica, estado atual e perspectivas. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.32, n.1, pp. 117-136
- Watty, K. (2005). Quality in accounting education: what say the academics? *Quality assurance in education*, Melbourne, v. 13, n. 2, pp.120-131
- Williams, W. (1980). The implementation perspective. A guide for managing social service delivery programs, pp 152
- Woodhouse, D. (1999). Quality approaches in higher education. Education Division. Vol 4, n. 2, pp. 1-29
- Wright, D. (1978). Del federalismo a las relaciones intergubernamentales. *Revista de Estudios Políticos*, 5-28

ANEXOS

Anexo 1. Factores o áreas de desarrollo institucional para alcanzar la acreditación institucional

Área de desarrollo institucional	Características de calidad	Aspectos para evaluar
I. Misión y proyecto institucional	<p>1- Coherencia y pertinencia de la misión</p> <p>2- Orientaciones y estrategias del Proyecto Institucional</p> <p>3- Formación integral y construcción de la comunidad académica en el proyecto institucional</p>	<p>-Coherencia, pertinencia y transparencia de la misión con respecto a los objetivos, logros institucionales, proceso académicos y administrativos, entre otros.</p> <p>-Planeación, organización, administración, evaluación y autorregulación de la docencia, investigación y extensión o proyección social, el bienestar y los recursos físicos y financieros.</p> <p>-Estrategias del proyecto institucional para el fortalecimiento de la comunidad académica.</p>
II. Estudiantes	<p>4- Deberes y derechos de los estudiantes</p> <p>5- Admisión y permanencia de estudiantes</p> <p>6- Sistemas de estímulos y créditos para estudiantes</p>	<p>-Reglamentación clara y completa de deberes y derechos, criterios para ingreso y permanencia en la institución, entre otros.</p> <p>-Criterios para el ingreso y permanencia de los estudiantes; deserción de estudiantes por programas y políticas de retención.</p> <p>-Fondos para becas, préstamos y estímulos a través de monitorias, asistencia de investigación, matrícula de honor, condonación de créditos.</p>
III. Profesores	<p>7- Deberes y derechos del profesorado</p> <p>8- Planta profesoral</p> <p>9- Carrera docente</p>	<p>-Reglamentación clara y completa de deberes, derechos y participación de los profesores.</p> <p>-Cantidad de profesores relacionada con el número de estudiantes.</p> <p>-Calidad de los profesores, según títulos obtenidos y experiencia en docencia.</p> <p>-Criterios para definir responsabilidades del profesorado de tiempo completo y tiempo parcial en relación con la docencia, investigación, extensión o proyección social y la asesoría a estudiantes, de acuerdo con la categoría en el escalafón.</p>

	<p>10- Desarrollo profesoral</p> <p>11- Interacción académica de los profesores</p>	<p>-Criterios y mecanismos para la determinación de la asignación salarial.</p> <p>-Cobertura, calidad y pertinencia de los programas de desarrollo profesoral.</p> <p>-Políticas, estrategias y estado actual de comunidades académicas en la institución.</p> <p>-Interacción académica del profesorado, por áreas de conocimiento, con comunidades académicas nacionales e internacionales.</p>
IV. Procesos académicos	<p>12- Políticas académicas</p> <p>13- Pertinencia académica y relevancia social</p> <p>14- Procesos de creación, modificación y extensión de programas académicos</p>	<p>-Estrategias institucionales sobre el dominio de lenguas extranjeras por parte los estudiantes y docentes.</p> <p>-Vinculación de los programas académicos y de sus estudiantes con la actividad investigativa de la institución.</p> <p>-Compromiso de directivos y de la comunidad académica con la creación, modificación y extensión de programas de calidad.</p>
V. Visibilidad nacional e internacional	<p>15- Inserción de la institución en contextos académicos nacionales e internacionales</p> <p>16-Relaciones externas de profesores y estudiantes</p>	<p>-Existencia y aplicación de políticas institucionales en materia de referentes académicos externos, nacionales e internacionales de calidad para la revisión y actualización de los planes de estudio.</p> <p>-Convenios activos de doble titulación con otras instituciones prestigiosas.</p> <p>-Convenios de intercambio con otras IES nacionales e internacionales.</p> <p>-Número de estudiantes extranjeros en la IES en los últimos cinco años.</p>
VI. Investigación y creación artística y cultural	<p>17- Formación para la investigación</p> <p>18- Investigación</p>	<p>- Estrategias y apoyos institucionales que faciliten la construcción y sistematización de conocimientos a los profesores y a los estudiantes.</p> <p>- Calidad de la infraestructura investigativa: laboratorios, instrumentos, recursos bibliográficos, recursos informáticos.</p> <p>-Calificación académica de los investigadores.</p>

		<ul style="list-style-type: none"> - Existencia y grado de desarrollo de grupos, centros, redes, programas, líneas de investigación. - Tipo de publicaciones especializadas según su carácter nacional o internacional y si están o no indexadas. Citas y referencias en trabajos de investigación de la institución. -Homologación de cursos realizados en otras instituciones nacionales e internacionales.
VII. Pertinencia e impacto social	<p>19- Institución y entorno</p> <p>20- Graduados e institución</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación de las necesidades del contexto y visión prospectiva del desarrollo social. -Programas y actividades de extensión o proyección social coherentes con el contexto y con la naturaleza institucional. - Servicios que presta la institución para estimular la incorporación de los egresados al trabajo.
VIII. Procesos de autoevaluación y autorregulación	<p>21- Sistemas de evaluación</p> <p>22- Sistema de información</p> <p>23- Evaluación de directivas, profesores y personal administrativo</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Diseño de planes y actividades de mejoramiento, a partir de los resultados de la autoevaluación y de la evaluación externa. -Sistemas de evaluación y seguimiento de los logros asociados al proyecto institucional. - Disponibilidad, confiabilidad, acceso y pertinencia de la información y datos necesarios para la planeación de la gestión institucional. - Indicadores de gestión coherentes con la búsqueda de la gestión institucional. - Criterios para la evaluación académica de la producción de docentes e investigadores y de la gestión y el desempeño administrativos.
IX. Bienestar institucional	24- Estructura y funcionamiento del bienestar institucional	<ul style="list-style-type: none"> -Acciones orientadas al diagnóstico y prevención de los riesgos psicosociales, médicos y ambientales de la IES. -Estrategias orientadas a la inclusión de la población vulnerable y con discapacidad.
X. Organización, gestión y administración	25- Administración y gestión	<ul style="list-style-type: none"> - Aplicación de políticas administrativas al desarrollo de la docencia, la investigación y la extensión o proyección social.

	<p>26- Procesos de comunicación</p> <p>27- Capacidad de gestión</p>	<p>-Existencia de una página web institucional actualizada.</p> <p>-Sistema eficiente de consulta, registro y archivo de la información académica de estudiantes y profesores.</p> <p>-Tecnología eficiente para garantizar una adecuada conectividad a los miembros de la IES.</p> <p>- Transparencia en la difusión, información y promoción de los programas y actividades que realiza la institución.</p>
XI. Recursos de apoyo académico e infraestructura física	<p>28- Recursos de apoyo académico</p> <p>29- Infraestructura física</p>	<p>-Colecciones bibliográficas, documentales y de archivo, bases de datos y revistas suficientes y actualizadas para respaldar las labores académicas.</p> <p>-Acceso a recursos externos de apoyo académico, mediante convenios interinstitucionales.</p> <p>-Presupuestos de inversión en equipos de laboratorio, bibliotecas y recursos didácticos.</p> <p>-Existencia y uso eficiente de aulas, laboratorios, talleres, sitio de estudio para los alumnos, salas de cómputo, oficinas de profesores, sitios para la creación artística y cultural, auditorios, salas de conferencia, oficinas administrativas, cafeterías, baños, servicios, campos de juego, zonas verdes, espacios libres.</p>
XII. Recursos financieros	30. Recursos, presupuesto y gestión financiera	<p>-Información acerca de de las fuentes de financiamiento, los recursos provenientes del Estado, otras fuentes externas y recursos propios.</p> <p>-Estabilidad financiera para garantizar a mediano plazo el cumplimiento de las acciones propuestas en el plan de desarrollo institucional.</p> <p>-Estabilidad financiera manifiesta en ejercicios de auditoría y control fiscal.</p>

Fuente: elaboración propia, basado en los lineamientos de evaluación del CNA, 2015.