

La política educativa en torno a la masificación de la educación superior y su relación con el abandono universitario en Colombia¹

The education policy around the massification of higher education and its relationship to university dropout in Colombia

A política educacional em torno da massificação do ensino superior e sua relação com a evasão universitária na Colômbia

Sara Cristina Guerrero²

Universidad de los Llanos

*Grupo de investigación sistemas dinámicos – UNILLANOS
Grupo de investigación HISULA-UPTC*

Diana Elvira Soto Arango³

*Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia
Grupo de Investigación HISULA-UPTC*

Recepción: 10/12/2018

Evaluación: 17/01/2019

Aceptación: 17/02/2019

Artículo de Investigación - Reflexión

<https://doi.org/10.19053/01227238.9201>

RESUMEN

Este artículo contextualiza las políticas alrededor de la deserción, a partir de los procesos de masificación de la educación superior, reformas universitarias, lineamientos a escala mundial establecidos por los organismos internacionales, políticas neoliberales y las directrices dadas por la Organización Mundial del Co-

mercio. Lineamientos que impusieron el modelo universitario del siglo XXI; donde la educación al ser un servicio, centra su interés en el costo-beneficio y las pérdidas generadas. El propósito de este trabajo es comprender el interés por el surgimiento de las políticas nacionales alrededor del abandono universitario. Por medio de

- 1 Resultado de la investigación llevada a cabo en el contexto de la tesis de doctorado en Ciencias de la Educación UPTC RUDECOLOMBIA, de Sara Cristina Guerrero bajo la dirección de Diana Elvira Soto Arango. Artículo resultado del proyecto de investigación Culturas políticas e imaginarios de los profesores de licenciatura en filosofía, ciencias sociales (UPTC), Y ENS- (UPTC) en la formación de educadores SGI 2406/2018, financiado por la vicerrectoría de investigaciones de la UPTC y desarrollado por el grupo de investigación HISULA - UPTC- SHELA.
- 2 Candidata a Doctor en Ciencias de la Educación RUDECOLOMBIA UPTC. M.Sc. Ciencias Estadísticas UNAL. Docente Facultad de Ciencias Básicas e Ingeniería de la Universidad de los Llanos. Grupo de Investigación Sistemas Dinámicos Unillanos. Integrante Grupo HISULA y GAMMA- UPTC. ORCID: 0000-0002-9777-2706. Correo electrónico: sguerrero@unillanos.edu.co
- 3 Doctora en Filosofía y Ciencias de la Educación UNED, España, postdoctorado Consejo Superior de Investigaciones Científicas-CSIC. Profesora UPTC. Investigadora y profesora del doctorado en Ciencias de la Educación RUDECOLOMBIA. Directora Grupos de Investigación HISULA e ILAC (Categoría A COLCIENCIAS). Investigadora senior-emérita Colciencias. ORCID: 0000-0002-3821-7550. Correo electrónico: diana.soto@uptc.edu.co

una revisión documental, centrada en los aspectos de calidad, cobertura, eficacia e inclusión, tomando los lineamientos dados por los organismos internacionales, en función de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Objetivos del Desarrollo Sostenibles, principales conferencias de Educación Superior, Declaración Mundial Educación para Todos Jomtien; Marco de Acción de Dakar y la Declaración de Incheon.

Posteriormente, se muestran su influencia sobre los planes de desarrollo (1998-2018), planes decenales de educación. Finalmente, se concluye que se contrarresta y contradice entre lo que se indica en la política de ampliación de cobertura e inversión en la educación superior, con una realidad de recortes presupuestales y con una perspectiva de estar lejos de alcanzar la política de bienestar social, como estrategia para finalizar la deserción que solucione la desigualdad académica al ingreso y los problemas socio-económicos de la población estudiantil universitaria colombiana.

Palabras clave: *Revista Historia de la Educación Latinoamericana; Deserción; Universidad, Educación Superior; Política educativa.*

ABSTRACT

This paper contextualizes the policies around the dropout phenomenon derived from the processes of massification of the higher education, university reforms, standards on a global scale established by the international organisms, neoliberal policies and the regulations given by the *World Trade Organization*. These regulations imposed the university model of the 21st century; where education, as a service, focuses on the cost-benefit and on the calculation of monetary losses. The purpose of this work is to understand the interest in the emergence of national policies around university dropout. Through a documentary review, focused on quality, coverage, effectiveness and inclusion, and taking into account the regulations

given by international organizations, based on the Millennium Development Goals, Sustainable Development Goals, main conferences on Higher Education, World Declaration Education for All (Jomtien); Dakar Framework for Action and the Incheon Declaration.

Subsequently, we describe their influence on development plans (1998-2018), decennial education plans. Finally, it is concluded that there exist contradictions between what is indicated in a policy of expanding coverage and investment in higher education, vs. a reality of budget cuts that moves away from achieving the social welfare policy, as a strategy to fight university dropout that alleviates the initial academic inequality, and the socio-economic problems of the Colombian university student population.

Keywords: *Journal History of Latin American Education; Dropout Phenomenon; University, Higher Education; Education policy.*

RESUMO

Este artigo contextualiza políticas em torno de desercão dos processos de massificação do ensino superior, reformas universitárias, diretrizes globais estabelecidas por organizações internacionais, políticas neoliberais e as orientações dadas pela Organização Mundial do Comércio. Diretrizes que impuseram o modelo universitário do século XXI; onde a educação, sendo um serviço, enfoca o custo-benefício e as perdas geradas. O objetivo deste artigo é entender o interesse no surgimento de políticas nacionais em torno do abandono escolar. Através de uma revisão da literatura focada em aspectos de qualidade, cobertura, eficácia e abrangência, tendo as orientações dadas por organizações internacionais, com base nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, objetivos de desenvolvimento sustentável, grandes conferências de Ensino Superior, Declaração Mundial de Educação para Todos Jomtien; Marco de Ação de Dakar e a Declaração de Incheon.

Posteriormente, sua influência sobre planos de desenvolvimento (1998-2018), planos de educação decenal. Finalmente, conclui-se que contraria e contradiz entre o que está indicado na política, a expansão da cobertura e o investimento no ensino superior, com uma realidade de cortes orçamentários e com a perspectiva de estar longe de alcançar a política de assistência social, como estratégia para acabar com a deserção que resolve a desigualdade acadêmica de renda e os problemas socioeconômicos da população universitária colombiana.

Palavras-chave: *História da Revista Latino-Americana de Educação; Deserção Universidade, Ensino Superior; Política educativa.*

INTRODUCCIÓN

La deserción en la educación superior es un tema vigente en la agenda de la política pública⁴ nacional e internacional. Las estrategias de solución confluyen alrededor de diferentes perspectivas, ya sea en respuesta a un interés social, económico o político, y se visibilizan en la legislación educativa⁵, o a través de indicadores que permiten dar cuenta de su estado y evolución.⁶

El Estado tiene el compromiso de ampliar la cobertura educativa y de impartirla bajo los principios de equidad, calidad e inclusión; sin embargo, estos lineamientos han sido influenciados por las políticas neoliberales que originaron la globalización de la educación y la *empresarización*⁷ de la universidad, tanto como por los lineamientos dados por la Organización Mundial del Comercio (OMC) al convertir la educación en un servicio⁸, en donde el producto se plantea desde el criterio de la inversión costo-beneficio⁹. Lo anterior, es evidenciable en los procesos de acreditación en que se encuentran inmersas las Instituciones de Educación Superior (IES), en los cuales se identifica su influencia a partir de los requerimientos hechos en la normatividad vigente (Ley 30 de 1992, Acuerdo 03 de 2014, Decreto 5012 del 2009, Acuerdo 03 de 2014 del Consejo Nacional de Acreditación Superior CESU, Ley 1188 de 2008, al procedimiento del Decreto

4 “La política pública universitaria, que la entendemos como los fines e intenciones que presenta el Estado, en un período determinado de gobierno, como grupo de poder que identifica problemas y establece metas para alcanzar desde su visión política, económica, cultural y educativa unos propósitos que los materializa en actos legislativos”. Diana Elvira Soto Arango, “La Universidad Colombiana. Políticas públicas y reformas educativas 1774-2012”, en *Historia de la Universidad Latinoamericana*, ed. María Cristina Vera, Colección Historia y Prospectiva de la Universidad Latinoamericana, Tomo V, (Córdoba, Universidad de Córdoba, Argentina, (2013): 313-368.

5 Diana Elvira Soto Arango, “Periodos de reforma universitaria en Colombia de la colonia al siglo XXI”, *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*. 22 (2014):277-337. Véase un estudio sobre la metodología para estudiar una reforma universitaria en Diana Elvira Soto Arango, *La reforma del Plan de Estudios del fiscal Moreno y Escandón. 1774-1779*. (Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2004).

6 En la que la construcción de la política pública se proyecta evaluar y hacer seguimiento en: “Educación Inclusiva: acceso, permanencia, graduación, calidad y pertinencia, bienestar, la sostenibilidad del sistema entre otros aspectos. CESU. Acuerdo por lo superior 2034. Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz. (Colombia, CESU, 2014): 142-145.

7 Boaventura de Sousa Santos, *La universidad en el siglo XXI: Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad*. (México, CEIICH-UNAM, 2005), 94-95.

8 Organización Mundial del Comercio, “Lista de Clasificación Sectorial de Servicios”, Documento MTN.GNS/W/120 10 de junio/1991, acceso 16 de marzo de 2019, https://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/serv_sectors_s.htm

9 Guiselle María Garbanzo Vargas. “Factores asociados al rendimiento académico en estudiantes universitarios, una reflexión desde la calidad de la educación superior pública.” *Revista educación* 31 no. 1 (2007): 45.

1075 de 2015¹⁰, en concordancia con el Decreto 5012 de 2009 y la Resolución 5290 de 2012, y la Resolución 18583 de 15 septiembre de 2017 del Ministerio de Educación Nacional, entre otros), que han direccionado el discurso político a aumentar el acceso, permanencia y graduación, pero a la vez a disminuir la tasa de abandono, la repitencia y el rezago en las instituciones. Pero, cabe anotar que se realizan exigencias de calidad a través de los registros calificados y acreditación de programas y sin embargo hay que destacar que no existe una política clara de financiación hacia la universidad del Estado.

De esta manera, el análisis en primera instancia se centra desde una perspectiva económica por los gastos de inversión que representa para tanto para el Estado, como para las familias y el mismo joven. Enseguida, considerando el fin mismo de la educación superior, en cuanto a su contribución con el desarrollo de las regiones y en general en el ámbito político, por los lineamientos y estrategias que traza el Estado en función de los lineamientos dispuestos por organismos internacionales como el Banco Mundial, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), UNESCO, CEPAL, entre otros.

Un tercer aspecto es el referente a las posibilidades de incrementar el acceso a la educación superior; en el que se ha identificado la carencia de las competencias básicas requeridas por los discentes, para permanecer y tener éxito en los procesos de formación universitaria. En estos términos y teniendo en cuenta el Artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)¹¹, si bien es cierto que se promulga que el acceso a la educación superior será en igual para todos, también hace claridad que la educación superior debe “basarse en el mérito”¹², se reconoce a su vez las actitudes previamente adquiridas y su contribución con el desempeño universitario.

En estos términos, las políticas han posibilitado mayor acceso al sistema educativo, sin embargo el joven presenta dificultades para permanecer y graduarse. En particular, para el 2005 la tasa de cobertura en la educación superior a partir del Censo del 2005 fue del 28.4%¹³ y para el 2015 presentó un incremento porcentual de 21 puntos, siendo este un aspecto positivo para la población estudiantil colombiana. Pero en contraposición, la tasa de deserción por cohorte en la educación superior no muestra indicadores halagadores, para el 2005 fue del 48.3% y se incrementó al 50.7% en el 2015, es decir, cerca del cincuenta por ciento de los estudiantes abandonan el sistema educativo. En este sentido, el acceso “genera

10 Este Decreto unificó toda la legislación educativa en Colombia.

11 Art. 26, 1º[...] Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos [...] Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos. https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

12 “Basarse en el mérito, la capacidad, el esfuerzo, la perseverancia y la devoción, demostrada por aquellos que buscan acceder a ella, y puede tener lugar de manera permanente... con el debido reconocimiento de las habilidades previamente adquiridas. Como consecuencia, no puede aceptarse ninguna discriminación al otorgar acceso a la educación superior por motivo de raza, género, idioma o religión, o distinciones económicas, culturales o sociales, o discapacidades físicas” *World Declaration on Higher Education for the Twenty-First Century: Vision and Action*. Recuperado en: http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_eng.htm#world%20declaration

13 Estadísticas Ministerio de Educación Nacional. <https://www.mineducacion.gov.co/sistemasinfo/Informacion-a-la-mano/212400:Estadisticas>

de rebote una masificación del fracaso” evidenciada en las altas tasas de abandono. Es así que el discente al ingresar al sistema de educación superior requiere en su actuar: poseer habilidades de integración y adaptación al entorno universitario, ser autónomo, tener las competencias académicas y ciudadanas de manera que tenga la capacidad y motivación de afrontar nuevos retos, ser propositivo y en general responder a los procesos de profesionalización y a las exigencias del mundo globalizado.

En este contexto, cuando el discente no tiene los elementos y herramientas de formación necesarios para afrontar las exigencias en los procesos de educación superior se ve abocado a abandonar. Más aún, teniendo en cuenta

“la diversidad y heterogeneidad de la población estudiantil, los niveles de formación, la integración social y académica, y, el factor económico de los estudiantes influyen en su rendimiento, y en ocasiones, muy posiblemente no logran alcanzar la meta de “culminar el ciclo de formación al cual se matriculan”, debido a las marcadas diferencias en sus niveles de formación.”¹⁴

Entonces, el Estado con sus políticas deberá garantizar a los jóvenes, procesos de educación fundamentados en la equidad y calidad, en las diferentes etapas, no solo posibilitando el acceso, sino que simultáneamente se establezcan los medios y estrategias para garantizar la permanencia, el buen desempeño y los resultados¹⁵ evidenciados en las tasas de graduación. De esta manera se contribuiría a disminuir las tasas de abandono, de manera que en aras de la equidad se encaminen lineamientos y acciones para tratar dichas diferencias, que en gran parte son debidas al sistema educativo que lo formó, aunque también a las diferencias propias de cada individuo.

En Latinoamérica aproximadamente el 50% de los jóvenes abandonan la educación superior, en Colombia en el 2015, el abandono universitario presenta una tasa del 46.1%, inferior a la media en Latinoamérica; pero el panorama no es tan alentador en el nivel de formación técnica profesional, la tasa llegó al 56.9%, y, en el nivel de formación tecnológico fue del 52.1%; en este sentido, en contraposición al abandono se tiene una tasa baja de graduación universitaria del 34.5%¹⁶. Ante estos indicadores, la política de ampliar cobertura no estaría reflejando los resultados esperados, ni cumpliendo con el propósito para el que fueron creadas, es decir, que así como se incrementó el acceso a las tasas de graduación se deberían comportar de la misma manera.

La deserción es un fenómeno global¹⁷. La desvinculación del sistema educativo es un debate donde continuamente se trata de explicar la responsabilidad en

14 Sara Cristina Guerrero. Caracterización de la deserción en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia durante el periodo 2008-2015. *Revista Lasallista de Investigación*. 15 no. 1(2018): 19.

15 Oscar Espinoza. “Acceso al sistema de educación superior en Chile. El tránsito desde un régimen de élite a uno altamente masificado y desregulado”, *Universidades* 74, (2017): 17.

16 Ministerio de Educación Nacional-Colombia. Estadísticas, deserción y graduación 2015. (MEN, 2015): 2 https://www.mineduacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articulos-357549_recurso_3.pdf.

17 Luceli Patiño Garzón y Angélica María Cardona Pérez, “Revisión de algunos estudios sobre la deserción estudiantil universitaria

el escenario educativo, como la que le compete al Estado que, a partir de las políticas internacionales, la instituye, las instituciones que, en su afán por cumplir los lineamientos trazados por el Estado, buscan instaurar estrategias y acciones que logren mitigar las altas tasas de deserción, y, finalmente están los estudiantes, los directamente implicados y afectados, que son vistos como los principales causantes de este fenómeno. De acuerdo con lo planteado por Tinto¹⁸, la mayoría de las investigaciones se centran en estudiar que el abandono es un fallo de los estudiantes mas no de las instituciones ni del mismo Estado. El cuestionamiento al respecto es, ¿cuál sería la responsabilidad de los diferentes actores ante esta situación?, y si se reconoce el impacto que ella ocasiona.

Por otra parte, la equidad conlleva a pensar en la eficiencia de las IES en términos de la capacidad de promover más personas, con menos recursos públicos¹⁹ en un plazo definido, mostrando mejor desempeño medido en términos de calidad y la optimización de los recursos.²⁰ En estos términos, la eficiencia implica a su vez la disminución de la deserción, de los costos, del rezago y la extraedad.

La eficiencia en el sistema educativo conlleva estudiar las desigualdades que se generan en el entorno. Aguilar Nery²¹, citando a Lapati, plantea las desigualdades alrededor de las oportunidades escolares, en términos de la distribución entre lo urbano y lo rural, la inversión, y, el gasto; así la desigualdad es inherente a las estructuras sociales (ricos-pobres, regiones desarrolladas-no desarrolladas) situación muy similar a la que tienen las estructuras del sistema educativo.

Este estudio, busca, entonces comprender el interés inusitado en las políticas nacionales para disminuir las altas tasas de abandono, teniendo en cuenta los lineamientos internacionales y los Planes de Desarrollo Nacionales. Con el propósito de analizar la influencia de las políticas y las estrategias para afrontar la deserción, se toma como referente los aspectos de inclusión, equidad, cobertura y calidad, puesto que, a su vez, son herramienta para proponer estrategias y acciones encaminadas a tratar el abandono. La metodología se aborda desde la investigación cualitativa mediante la revisión documental de los lineamientos planteados a nivel internacional y nacional. Se concluye que la deserción es producto de un sistema educativo inequitativo, en el que se evidencia la segregación en los niveles de formación y la brecha de la desigualdad socio-económica, afectando de manera directa la calidad de la educación que han recibido los jóvenes, situación que se hace manifiesta cuando acceden al sistema de educación superior, y en el caso colombiano, existe una brecha entre la política y la

en Colombia y Latinoamérica (Review of some studies on university student desertion in Colombia and Latin America)." *Theoria* (2012): 18

- 18 Vincent Tinto. "Research and practice of student retention: What next?" *Journal of College Student Retention: Research, Theory & Practice*, 8 No.1 (2006): 2.
- 19 Wietse de Vries. *Calidad, eficiencia y evaluación de la educación superior*. (México: UNAM, 2005), 27.
- 20 Delmiro Visbal Cadavid, Adel Mendoza Mendoza, y Edwin Causado Rodríguez. "Eficiencia en las instituciones de educación superior públicas colombianas: una aplicación del análisis envolvente de datos." *Civilizar* 16, no. 30 (2016): 106.
- 21 Jesús Aguilar Nery. "Construcción/invencción emergente de poblaciones desiguales en la educación latinoamericana." *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas* 25 (2017): 5-6.

realidad social, en la universidad del Estado, pues en la mayoría de los casos se trazan lineamientos, con el propósito de cumplir con unos indicadores y con las exigencias de los organismos internacionales.

1. Las reformas universitarias en Latinoamérica y la perspectiva comercial

Las universidades han enfrentado tres reformas, las cuales marcaron el modelo universitario en cada uno de los casos. “La primera reforma transcurre entre 1918 y la década de los setenta, la segunda reforma se implementa desde esa fecha hasta fines de la década de los noventa y la tercera reforma comienza a partir del año 1998 y continúa hasta nuestros días”²²

Con la reforma de Córdoba en 1918²³, el modelo educativo universitario dejó de ser exclusivo para las élites, las universidades se orientaron a la formación profesional debido a los requerimientos de la industrialización y a la expansión de la matrícula a otros sectores de la población, con el atenuante que el factor financiero no se incrementó en la medida que la demanda aumentaba, además, se carecía de mecanismos que regularan la calidad de las mismas²⁴. La segunda reforma se dio alrededor de la mercantilización y la pugna entre universidades públicas y privadas, la masificación, la ausencia de regulación del Estado ante la proliferación de nuevas instituciones, la crisis de las universidades públicas y la ausencia de mecanismos que acreditaran la calidad de las instituciones. Así mismo, los movimientos estudiantiles en torno a la cobertura, calidad, la exigencia de mayores presupuestos, la autonomía y la renovación del sistema debido a la no correspondencia de la universidad con las políticas y las demandas sociales²⁵

La proliferación de universidades privadas para cubrir la demanda de cobertura se dio en dos tendencias, una en términos de la calidad y otras para cubrir la demanda en función de las personas que no podían acceder al sistema, asociándoseles menores niveles de calidad. En los años noventa se evidencia que el sistema universitario generó exclusión y no se tenían los estándares de calidad deseados²⁶. La demanda ocasionó el establecimiento de pruebas de ingreso, en general estrategias que filtraran la calidad de los ingresantes, dando cabida a un sistema inequitativo, en el que se privilegió a los jóvenes más acomodados y que ostentaban un mayor capital humano y cultural.

22 Eduardo Rodríguez Zidán, “Reforma de la educación superior en América Latina. Algunas reflexiones sobre calidad de la enseñanza universitaria, formación del profesorado y las reformas institucionales actuales a partir del análisis del debate en la universidad uruguaya”, *Revista Fuentes*, no. 5 (2004):5.

23 Diana Elvira Soto Arango; José Antonio Rivadeneira; Jorge Enrique Duarte Acero y Sandra Liliana Bernal Villate. La generación del movimiento estudiantil en Colombia. 1910-1924. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, 20, no. 30, (2018): 217-241. doi.org/10.19053/01227238.8056

24 Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior. (Caracas, Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe IESALC: Watchafrog, C.A., 2007).

25 Claudio Rama Vitale. “La tercera reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe: masificación, regulaciones e internacionalización”, *Revista Educación y Pedagogía*, 18, no. 46 (2006):14-16.

26 *Ibid.*, 16.

En la tercera reforma universitaria²⁷ la masificación e internacionalización de la educación superior hizo evidente el incremento de las diferencias debidas a las estructuras sociales, a la misma diversidad de la población²⁸ en la región y a las mismas desigualdades inherentes a los países; aunado a ello, el perfil de los estudiantes universitarios ha cambiado²⁹ en la medida en que se expandió el acceso a la educación superior, generando en contraposición a las altas tasas de cobertura, el aumento del rezago, la repitencia y la deserción. Pero a la vez, la revolución tecnológica, las comunicaciones y la sociedad del conocimiento, actúan como componentes primordiales en el cambio del perfil de los estudiantes universitarios, las exigencias del mercado laboral e investigativo, han conllevado a las universidades a enfrentarse a formar egresados de acuerdo a los requerimientos del mercado laboral en torno a los cambios tecnológicos, científicos y de la información, se cuestiona la calidad de la educación superior por el nuevo perfil de los egresados³⁰

En la década de los años ochenta se cuestiona la calidad por parte de los organismos internacionales, se plantea la modernización de la educación superior como elemento que debe contribuir a salvar las economías. A partir de las políticas neoliberales se proyectan los servicios educativos, al tiempo que se restringe la responsabilidad del Estado para financiar la educación y, se impone el modelo neoliberal como modelo global del capitalismo, en el cual las universidades son objeto de competencia³¹. Posteriormente, en la década de los años noventa se expande el mercado transnacional de servicios universitarios y el Banco Mundial y la OMC los asume como solución global a los problemas educativos³², las universidades deben crear sus propios ingresos (a través del ingreso de capital, sobre todo el proveniente de la industria), aparece la mercantilización de la universidad. Las instituciones se ven abocadas al dilema de calidad (prestigio académico) y financiamiento (capacidad para mantener sus ingresos), al respecto, Brunner manifiesta en su obra *Mercados universitarios el nuevo escenario de la educación superior*, que el mercado de la educación superior está fuertemente jerarquizado³³, además se cambia la forma de ver a los estudiantes y los compara

27 Diana Elvira Soto Arango y Aracely Forero. "La universidad latinoamericana y del Caribe en los desafíos del siglo XXI", *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, no. 26, (2016) :279-309 doi.org/10.19053/01227238.4375

28 Edad, etnia/raza, cultura, religión, género, orientación sexual, condición económica, desplazados por la violencia, víctimas del conflicto armado, entre otros.

29 "Los sistemas universitario alrededor del mundo han generado un cambio en la composición de la población de estudiantes que accede a la educación postsecundaria. En efecto, hoy en día el acceso no se restringe solo a la élite, sino que también a estudiantes provenientes de las clases trabajadoras, hablándose hoy en día de un nuevo perfil de estudiantes.[...] el nuevo perfil de estudiantes que ingresa no viene preparado para enfrentar no solo las exigencias académicas, sino que también todo lo que conlleva la vida universitaria". Carmen Araneda Guirriman, Liliana Pedraja Rojas y Emilio Rodríguez Ponce. "Desafíos de la educación superior en el contexto de la masificación: un análisis conceptual desde el habitus institucional." *Revista Espacios* 38, No. 60 (2017): 8.

30 Diana Elvira Soto Arango. La universidad Latinoamericana en el siglo XXI. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana* 8, (2006):115.

31 Boaventura de Sousa Santos. *La universidad en el siglo XXI: para una reforma democrática y emancipadora de la universidad*. (México: CEIICH-UNAM, 2005) 32.

32 *Ibid.*, 28.

33 Jerarquizado, en el sentido que existen instituciones de élite, que gozan de prestigio, son las más selectivas, a la hora de escoger a los mejores estudiantes y, su objetivo es estar a la vanguardia en la investigación. José Joaquín Brunner y Daniel Uribe, *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. (Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, 2007) 126.

con un “proceso de producción inusual donde la calidad del principal ‘insumo’ (los estudiantes) es a la vez parte del ‘producto’ que la universidad vende”³⁴.

En esta reforma el actuar de las universidades depende en gran medida de las exigencias de los organismos de financiamiento como Banco Mundial, Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, el Fondo Monetario Internacional, entre otros. Las injerencias de estos organismos se hacen en torno a que las universidades deben ser autosuficientes, se hacen requerimientos para disminuir la inversión del Estado, hay una tendencia al autofinanciamiento, se da paso a los préstamos estudiantiles con entidades públicas y privadas, ocasionando con ello el incremento en las matrículas. Además, frente al apoyo mediante los créditos otorgados por el Banco, se han generado nuevos lineamientos en las políticas educativas y estas son evaluadas a partir de índices que miden el estado de la educación superior, dicha evaluación está a cargo del MEN y el ICETEX como entidades garantes en los préstamos otorgados. Estos aspectos tienen incidencia en la justicia social y la movilidad, la equidad educativa y las políticas sociales y fiscales del Estado en general³⁵.

2. Influencia de los organismos internacionales

A nivel mundial hay consenso por mejorar la educabilidad³⁶ de los jóvenes³⁷. Una de las principales preocupaciones en la educación superior es la alta deserción universitaria, dado que es uno de los factores, donde se evidencia la inequidad del sistema en la formación de los jóvenes que acceden a las IES. Los organismos internacionales como: la OCDE, UNESCO, el Banco Mundial, Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otros, consideran imperativo hacer seguimiento y formular estrategias y acciones acordes al contexto de cada país, región e institución y a la diversidad de los estudiantes que confluyen a las instituciones.

Los planteamientos globales en materia educativa están regidos a partir de los lineamientos dados por organismos internacionales y se establecen en las conferencias de educación (Marco de Acción realizados en 1990, 2000, 2015; las conferencias de Educación superior en los años 1996, 1998, 2009, 2014, entre otras)³⁸. En las citadas conferencias, se localiza un consenso internacional para

34 Ibid., 112.

35 UNESCO, *Documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior*. (Francia: UNESCO, 1995). http://www.unesco.org/education/pdf/24_235_s.pdf.

36 La educabilidad “apunta a identificar cuál es el conjunto de recursos, aptitudes o predisposiciones que hacen posible que un niño o adolescente pueda asistir exitosamente a la escuela, al mismo tiempo que invita a analizar y tener en cuenta cuáles son las condiciones sociales que hacen posible que todos los niños y adolescentes accedan a esos recursos”, esto dependerá de sus condiciones culturales propias del sistema educativo pero a su vez las del entorno familiar; pero a la vez presupone cuestionar qué se espera de ellos y qué competencias son las que realmente traen, de manera que estén en consonancia con la dinámica del sistema de educación y puedan alcanzar con éxito el ciclo profesional esto enfocando. Néstor López y Juan Carlos Tedesco. Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina. (Buenos Aires: IIPE, 2002) 7-13.

37 Legislación educativa colombiana. Decreto 0272 de 1998 “La educabilidad del ser humano en general y de los colombianos en particular en sus dimensiones y manifestaciones según el proceso de desarrollo personal y cultural y sus posibilidades de formación y aprendizaje”

38 Véase un amplio análisis en Diana Elvira Soto Arango. (2011): “La Universidad Latinoamericana. Un futuro en construcción”, en

promover el mejoramiento de los índices de educabilidad, pues en ella se visiona el desarrollo de las regiones, el mejorar los estilos de vida y la disminución de los niveles de pobreza. Esta situación ha llevado a establecer unos objetivos comunes sobre la Educación para Todos, los cuales fueron promulgados en el Marco de Acción de Jomtien (1990),³⁹ y el Marco de Acción de Dakar⁴⁰ (2000), en el que se dieron lineamientos proyectando las metas educativas al 2015. Estas conferencias buscan el compromiso de los países en las políticas de inversión a fin de alcanzar los seis objetivos allí trazados, además de reafirmar los compromisos de los países desarrollados en pro de contribuir y apoyar a los países pobres para reducir los niveles de desigualdad en materia educativa.

Las desigualdades en el sector educativo han generado grupos desiguales y pueden darse en grupos por género, ubicación geográfica, edad o condiciones socioeconómicas⁴¹. Si se incluye el entorno educativo actual, las instituciones públicas o privadas, la calidad, la cantidad y los contenidos curriculares, el acceso a la tecnología, entre otros aspectos, contribuyen a acrecentar estas diferencias. En estricto sentido, las desigualdades socio-económicas, en particular en Latinoamérica son evidentes en cuanto al ingreso de los estudiantes a las universidades⁴². El ambiente cultural es diferencial por estratos sociales y más notorio en las deficiencias entre la población estudiantil de la educación pública con respecto a la privada. El hecho es que, el gran desafío de la universidad estatal consiste en formar un profesional, que llegue sin carencias socio-educativas y en las mismas condiciones de formación y calidad que la universidad privada. Dado que la educación es en la práctica el único medio de ascenso social y de mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos, es deber del Estado y de su sistema educativo el orientar políticas que favorezcan a los estratos sociales más bajos, evitando a toda costa la deserción.

En este contexto, a través de los organismos internacionales los países desarrollados proponen estrategias y políticas para aminorar dichas desigualdades, de manera que la formación de los ciudadanos sea un propósito común a escala mundial. En efecto, las políticas se orientan a cubrir las poblaciones vulnerables y diversas, de manera que los países, en particular en Latinoamérica, generen políticas en las cuales “el derecho a la educación impone a los Estados la obligación de garantizar a todos los ciudadanos la oportunidad de cubrir sus necesida-

libro Independencia e Universidade Na América Latina. Tradicoes, Tempos e territórios. Sao Paulo. Paco Editorial. Sociedad de Historia de la Educación Latinoamericana, 193-234.

39 Se orienta la educación a satisfacer las necesidades educativas de niños, jóvenes y adultos donde la educación ayude a mejorar los niveles de vida y a transformar la sociedad.

40 Educación para Todos

41 Jesús Aguilar Nery. “Construcción/inventiva emergente de poblaciones desiguales en la educación latinoamericana.” *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas* 25 (2017): 4.

42 América Latina se caracteriza por una muy alta y persistente desigualdad en términos de los niveles socioeconómicos de las personas y de los países, situación que tiende a impactar severamente a las instituciones educativas, al respecto en el 2010 uno de cada 10 jóvenes de 25 a 29 años de edad había completado cinco años de educación superior en 2010, mientras la conclusión de estudios terciarios en la cohorte 25-29 llegaba al 0,7% del quintil de más bajos ingresos en los países de América Latina, en el quintil más rico era de 18,3%. UNESCO, *Situación educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, (OREALC)/UNESCO, Santiago, 2013): 89-101,137.

des básicas de aprendizaje[...] La Educación para Todos supone la participación y el compromiso de todos en la educación”⁴³.

El Marco de Acción para las Américas del documento “Educación para Todos” menciona la prioridad de establecer estrategias destinadas a disminuir la deserción y asegurar la permanencia en la educación primaria. En este informe se plantea, además, el fomento de políticas inclusivas, diseñar currículos diversificados para atender la población excluida por razones individuales, de género, lingüísticas o culturales, se propone incrementar y reasignar recursos para cubrir la educación. “El reconocimiento de la diversidad y heterogeneidad de los estudiantes y la flexibilidad para dar respuestas pertinentes a las necesidades educativas especiales de las y los alumnos”⁴⁴. Desde esta perspectiva, las políticas de inclusión se formularán de acuerdo con la diversidad de la población y las diferentes categorías de la población.

Se retoman los lineamientos en torno a la inclusión, no como el hecho asociado a personas con discapacidad, sino a la alternativa para trazar directrices a cada uno de los jóvenes que tienen dificultades de aprendizaje⁴⁵, o que quedan excluidos del sistema porque no tienen los medios para ingresar. En estos términos, la inclusión puede definirse como el proceso adverso que presentan los discentes al no poder permanecer o ingresar en las IES.

Hay que mencionar, además, la equidad y la inclusión como dos aspectos que están circunscritos en la agenda política y se asocian a elementos fundamentales en los procesos de formación del educando en el entorno y en el contexto global. El primero, alude a la calidad en la educación que debe impartirse y está estrechamente ligada al factor económico y la distribución del gasto, en tanto que el segundo, busca integrar cada una de las diversas dificultades que afrontan los jóvenes a fin de garantizar la educación para todos⁴⁶.

A escala mundial, las políticas públicas en principio estaban dirigidas a que los países más pobres y en vías de desarrollo incluyeran dentro de sus planes la cobertura en la educación primaria y secundaria de manera obligatoria. Además, se orientó mayoritariamente en términos de los requerimientos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) fijados por la ONU (2000) y de los requerimientos de los organismos internacionales (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), UNESCO, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Banco Mundial, Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización Internacional del Trabajo (OIT)) desde las diferentes conferencias y de acuerdo con la Declaración Mundial Educación para Todos de

43 Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes, adoptado, en el Foro Mundial sobre la Educación, Dakar, (Senegal), 26-28 de abril de 2000. (París, Unesco,2000)12.

44 Ibid. 39.

45 La ONU, en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2008) señala que la educación inclusiva, incluye, entre otros, a los estudiantes con necesidades o dificultades de aprendizaje, no obstante hace la aclaración “hay niños con ‘necesidades especiales’ es discutible, ya que todos los niños pueden tener dificultades de aprendizaje, muchos niños con discapacidad no tienen el problema” ONU, *Conferencia internacional de educación. La educación inclusiva: un camino hacia el futuro*. (Documento ED/BIE/CONFINTED 48/3, Ginebra, 2008): 9. Recuperado de: <http://www.ibe.unesco.org/>

46 Marco de Acción de Dakar: Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes.

Jomtien (1990), el Marco de Acción de Dakar (2000), la Conferencia Mundial sobre Educación Superior (2009), donde además de su obligatoriedad y gratuidad se resalta la calidad y la equidad, de manera que se garantice a los jóvenes y, en general, a la población, la educabilidad. En cuanto a la educación superior, no hay una obligatoriedad en su inclusión, su proyección está dada a que debe otorgarse en el contexto de calidad y equidad, de manera que se garantice su acceso en función de los méritos.

En este contexto, al no tener los jóvenes los méritos necesarios para acceder o permanecer en el sistema de educación superior, los países deben fomentar programas, transformar los currículos, establecer políticas de carácter preventivo y modelos de financiamiento mediante préstamos y subsidios, tanto como apoyar a las instituciones y los docentes en pro de atender las necesidades de aprendizaje⁴⁷.

Teniendo en cuenta que uno de los compromisos en materia educativa ha sido ampliar la cobertura donde se garantice el derecho a la educación con calidad, en particular la educación superior ha de ser igual para todos en función de los méritos. Situación que está presente en cada uno de los acuerdos y los compromisos establecidos en las diferentes conferencias de educación superior. Al evaluar los compromisos adquiridos en el Marco de Acción de Dakar, y a pesar de los múltiples acuerdos y esfuerzos, al 2015 no se ha logrado el cumplimiento de las metas de la Educación para todos no obstante en la Declaración de Incheon y el Marco de Acción "Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos" se proyecta la educación al 2030, y se reconoce en la educación el instrumento para lograr el pleno desarrollo y la erradicación de la pobreza.

En el Marco de Acción de Incheon, la apuesta por la calidad va en torno a propiciar el desarrollo de competencias, valores y actitudes que favorezcan las oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida, además de promover el desarrollo sostenible que se origina a partir de la Educación del desarrollo sostenible. En este sentido, se propone el cumplimiento de siete metas, las cuales están enfocadas en torno al Objetivo del Desarrollo Sostenible 4 (ODS4)⁴⁸, pero se debe indicar que no se plantea abiertamente disminuir las altas tasas de deserción en la educación superior como una prioridad expresa.

Sin embargo, desde las metas se propone reducir las desigualdades y afrontar, y más que afrontar, apoyar estrategias que contribuyan a subsanar las necesidades de aprendizaje y las dificultades de integración, factores que ayudan a disminuir las altas tasas de abandono. Así mismo, se propone que el sistema

47 Rosa Blanco Guijarro *et al.*, "La educación inclusiva: El camino hacia el futuro. Una breve mirada a los temas de educación inclusiva: aportes a las discusiones de los talleres". Conferencia internacional de educación, (Ginebra: Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura, 2008), 1-32. http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Policy_Dialogue/48th_ICE/CONFINTED_48_Inf_2_Spanish.pdf y la Conferencia mundial sobre la educación superior: la educación superior en el siglo XXI: visión y acción. (París, UNESCO, 1998).

48 ODS 4 "Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos" <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>) acordado en las Naciones Unidas.

incluya a la diversidad de la población y se garantice la educación con equidad, inclusión y calidad.

Compromisos y lineamientos a nivel regional

En el ámbito regional, en la Conferencia Regional sobre políticas y estrategias para la transformación de la educación superior en América Latina y Caribe 1996, se reconocen los desafíos asumidos desde la perspectiva de la “Educación para Todos”⁴⁹, en la universalización, la calidad y la contribución del mejoramiento de los diferentes niveles del sistema educativo. En esta Conferencia se proclama que:

Los retos del fin de siglo imponen a la educación superior de nuestra región el desafío de participar decididamente en el mejoramiento cualitativo de todos los niveles del sistema educativo. Sus aportes más concretos pueden darse a través de la formación de docentes; la transformación de los alumnos en agentes activos de su propia formación; la promoción de la investigación socio-educativa respecto a problemas tales como la deserción temprana y la repetición; y su contribución a la elaboración de políticas de Estado en el campo educativo⁵⁰.

Desde esta perspectiva, se proclama el reto de contribuir en el mejoramiento del sistema, con estrategias surgidas de los aportes investigativos, donde la educación superior se integre con los otros niveles. Pero si fuera necesario subrayar lo más significativo, habría que referirse al reconocimiento de los estudiantes como agentes principales, que deben tener a su servicio las estrategias y mecanismos para la orientación que atienda la diversidad de la población. Además, debe facilitarse el tránsito de los jóvenes de la educación secundaria a la educación superior. Y, en cuanto a los desertores, posibilitar las oportunidades adecuadas para retornar al sistema cuando el estudiante esté interesado y fundamentalmente, haya solucionado los motivos de la deserción.

Situando la educación en el entorno Latinoamericano, la “Declaración de Buenos Aires, E2030 Educación y habilidades del siglo XXI, reunión regional de ministros de educación de América Latina 2017” y la II Reunión Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe “Transformar la educación: una respuesta conjunta de América Latina y el Caribe para lograr el ODS4-E2030. Acuerdos de Cochabamba 2018”, dan el viraje en términos de la Educación del Desarrollo Sostenible (EDS), donde además de que los ODS se presentan en términos de aspectos como cobertura, calidad e inclusión, sino que además proyectan la educación desde la perspectiva de la sostenibilidad, se indica que la cobertura en la educación superior requiere ser de calidad.

49 Compromiso del Foro Mundial sobre la Educación Dakar (2000).

50 Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. (La Habana: CRESALC/UNESCO, 1996):4. <https://www.oei.es/historico/oeivirt/superior3.htm>

Se hace necesario conocer que en los inicios del siglo XXI el Estado colombiano adoptó las políticas, relacionada con la cobertura educativa. En efecto, estimuló con una ayuda económica a las universidades del Estado si aumentaban el número de estudiantes. Así lo hicieron las 32 universidades oficiales⁵¹ pero sin estar informadas de que esta ayuda solo aplicaba para el primer semestre y de ahí en adelante la universidad debería finalizar, con recursos propios, la formación de los estudiantes matriculados bajo esta política gubernamental. De ahí, la crisis financiera de estas universidades que llevó en el año 2018, a un paro de tres meses por parte de estudiantes y docentes en Colombia.

Por otra parte, no puede desconocerse que la relación de ampliación de cobertura y de profesional egresado, pasa por el tamiz de la realidad colombiana, donde se hace evidente que la diversidad de estudiantes que acoge el sistema estatal por los niveles de formación educativa-cultural, que está dada por diferencias regionales como la precariedad de los entornos educativos, los recursos educativos, la capacitación de los docentes, situaciones de conflicto, desplazamiento forzoso, todo ello, dando como consecuencia inmediata la generación de otro tipo de desigualdad en los posteriores niveles de formación, trayendo consigo auto-exclusión, ya sea por bajos niveles de formación, al no poder ingresar al sistema, o porque, al ampliar la cobertura, se posibilita el ingreso al sistema de educación superior, sin la posibilidad de poder culminar su ciclo de formación superior.

¿Ante el interés de los organismos internacionales surge el cuestionamiento de por qué interesa el estudio de la deserción? ¿Por qué en la década de los noventa del siglo pasado no era relevante en la agenda educativa? Para dar respuesta a estos cuestionamientos se contrastan los lineamientos internacionales y los lineamientos establecidos en el ámbito colombiano.

3. Políticas nacionales

En cuanto a las políticas nacionales establecidas en los planes nacionales de desarrollo, se ha tomado para el análisis el periodo 1998-2018. Desde el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1998 -2002, en el gobierno de Andrés Pastrana, se identifica la falta de equidad en el sistema educativo, y las políticas se plantean en términos financieros para la ampliación del acceso, permanencia y pertinencia de los programas. Es más, se tiene el propósito de ejercer intervención sobre los grupos excluidos del sistema educativo, creando posibilidades a fin de garantizar el derecho a la educación en condiciones de equidad, y se propone que el mejoramiento de la calidad de la educación debe permitir a los ciudadanos la inclusión social, pero, no se hace alusión a la deserción escolar como temática prioritaria.

51 Ministerio de Educación Nacional (MEN). SNIES, Informe estadístico de las universidades públicas. Colombia, https://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-article-220340.html?_noredirect=1

Por otra parte, es relevante lo que se indica en el PND 2002-2006, en el cual los retos en sus políticas están en función de ampliar cobertura, brindar educación similar y con calidad, eficacia en el sistema educativo, disminución de la tasa de deserción, formación en el respeto, uso de las TIC, mejoramiento cultural y científico. Se plantea la cobertura como principio de equidad para lograr el desarrollo de los jóvenes y para disminuir la deserción en los primeros años. Atención a la población vulnerable, programa presidencial para la Acción Social y cooperación internacional. Promover en las IES estrategias que permitan atender las necesidades educativas diversas y problemáticas específicas de acceso y permanencia. El financiamiento de educación superior a la población más pobre mediante la asignación de subsidios prioritariamente a los afiliados al SISBEN⁵² (para costos de matrículas y manutención), con condonación supeditada al buen rendimiento académico, recursos destinados por el Estado para financiar los créditos del ICETEX⁵³. Hay un propósito de disminuir la tasa de deserción escolar, en particular la educación superior, del 50% al 40%.

Es necesario aclarar que, en cuanto a la pretensión de aumentar las tasas de cobertura y promover la culminación de los ciclos de formación básica y secundaria, se estableció la promoción automática en Colombia mediante el decreto 230 del 2002, luego se implementa el mecanismo de promoción mediante el decreto 1290 de 2009, un factor que, por un lado, cumplió con su objetivo de ostentar altas tasas de cobertura y culminación de los ciclos de formación, pero por otro, fue el detonante para bajar la calidad educativa, posteriormente reflejada en la educación superior.

En la Revolución Educativa 2002-2010, del gobierno del presidente Álvaro Uribe, se visiona la educación como el eje fundamental para la innovación y la calidad, formadora del recurso humano para mejorar la productividad del Estado colombiano y hacerlo competitivo a nivel global. Las políticas se direccionan a crear nuevos cupos universitarios, establecer un plan de desempeño con las universidades públicas para que cada peso ejecutado se traduzca en cobertura. Se identifica el factor económico como causa que genera deserción, se destinan los fondos de garantías para facilitar el acceso a la educación, la cobertura y la calidad, pues son aspectos importantes para el desarrollo económico. La revolución educativa se plantea en los tópicos de calidad, cobertura, eficiencia y modernización del sistema en cada uno de los niveles de formación. Además, se contempla promover la toma de medidas básicas para disminuir la repitencia y la deserción⁵⁴, se plantea el fomento de la permanencia y la graduación, tomando como base el seguimiento de información (SPADIES)⁵⁵, no solo por parte del

52 Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales.

53 Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior.

54 "Para disminuir la deserción por razones económicas se ha desarrollado el esquema de financiación encabezado por el ICETEX, que apoya con créditos y subsidios a los estudiantes más pobres para entrar a cualquier universidad". Revolución Educativa 2002-2010. Acciones y elecciones.

55 El Sistema para la Prevención de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (SPADIES) consolida y ordena información que permite hacer seguimiento a las condiciones académicas y socioeconómicas de los estudiantes que han ingresado a la educación superior en el país.

gobierno y autoridades, sino de los diferentes actores de la sociedad en general, donde se identifique el peso de los factores más influyentes en la deserción a fin de proponer estrategias para su disminución. Así mismo, se plantea una articulación entre los ciclos básicos de formación y la educación superior. Otra estrategia para fortalecer el acceso y la permanencia es la articulación de la educación superior con los ciclos de formación previos al ingreso a la educación terciaria, el desarrollo humano y la educación para el trabajo. Además, se propuso la convocatoria de programas de retención universitarias mediante “convocatoria de experiencias significativas”⁵⁶ realizadas por el MEN, originando que las universidades en sus planes institucionales involucraran programas de retención universitaria, experiencias que posteriormente fueron socializadas y replicadas en otras instituciones.

A diferencia de los otros planes de desarrollo, el trazado para el 2006-2010 (Estado comunitario: Desarrollo para Todos), bajo el segundo gobierno de Uribe, plantea estrategias y acciones directamente para contrarrestar directamente el fenómeno de la deserción (otorgar incentivos económicos incluyendo mecanismos de subsidios directos a los más pobres. Para ello, el Estado colombiano adquiere un crédito con la Banca Mundial por doscientos millones de dólares⁵⁷), se plantea la necesidad de intercambiar experiencias exitosas en términos de recursos y prácticas educativas para lograr la retención, al igual que se promueve la participación de los padres de familia en los asuntos educativos, el fortalecimiento del esquema de títulos de ahorro educativo y, la implementación de nuevas y mejores metodologías de aprendizaje enfocadas a disminuir la repitencia.

En la educación superior se reconocen las causales de la deserción: el factor económico y el académico; al respecto se propone el acompañamiento y la motivación de los estudiantes con bajo rendimiento, a fin de identificar el riesgo y los posibles factores del abandono. Se propone la modernización del sistema de educación superior en lo concerniente al reporte de información, a la descentralización de la educación técnica y tecnológica, en las IES de orden nacional se espera que el cien por ciento obtenga la certificación de calidad. Dentro de las estrategias de seguimiento, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) dispone de una plataforma SPADIES, que consolida información sobre variables académicas socioeconómicas de los estudiantes que ingresan a las IES. Quizá, se pensará que es una política perfecta para lograr ampliar la cobertura y augurar la calidad educativa. Pero la realidad va en contravía de estas políticas de desarrollo educativo. En últimas, la aplicación de las políticas gubernamentales la establecen los organismos internacionales. En este caso son bastante claras las

56 La 'Convocatoria nacional de experiencias significativas para aumentar la retención' realizada entre septiembre y diciembre de 2004, promovió la identificación, documentación, difusión y réplica de las acciones o programas desarrollados por las instituciones de educación superior que tuvieran resultados significativos en la disminución de la deserción estudiantil. (Deserción estudiantil en la educación superior colombiana. Elementos para su diagnóstico y tratamiento. (Bogotá: Ministerio de Educación Nacional, 2008):36-37 https://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articles-358471_recurso_10.pdf

57 Se financia parcialmente la segunda fase (Proyecto ACCES II). El proyecto busca aumentar la matrícula, el número de graduados y la equidad en la educación superior, a través del otorgamiento de créditos a estudiantes, de una mayor focalización de los créditos hacia aquellos de entornos desfavorecidos y hacia las instituciones y programas de educación superior de calidad. Igualmente, está orientado al continuo fortalecimiento institucional del ICETEX. (CONPES 3674).

del Banco Mundial hacia América Latina, donde la preocupación central es la manera como operan las fuerzas del mercado. Es más, se pasa del “presupuesto negociado con las IES estatales a la del presupuesto por rendimiento”⁵⁸. En este caso afecta no solo al estudiante sino a la misma universidad. Si bien, la política de calidad es considerada un requerimiento fundamental, se contrasta con el auto-financiamiento que deben realizar los estudiantes de los sectores populares.

Y este es el caso que demuestra el PND 2010-2014 (Prosperidad para Todos), donde se explicita la formación con calidad, equidad e inclusión a los sectores vulnerables y con necesidades de aprendizaje desde la primera infancia como requerimiento a fin de dar continuidad en los procesos de aprendizaje en la educación básica y superior, como los niveles de formación que preparan los jóvenes para la vida, enfatizándose sobre la pertinencia en la educación superior en la formación del trabajo con niveles competitivos y asegurando la calidad que demanda la actualidad; sin embargo, cabe anotar que a partir de la Encuesta Nacional de Deserción se evidencian altas tasas de deserción en la educación superior. Al respecto, una de las estrategias planteadas para promover la demanda y disminuir la deserción es el apoyo financiero mediante los préstamos del ICETEX (se fortaleció la línea de crédito ACCES⁵⁹) o subsidios focalizados a las poblaciones más vulnerables y con necesidades educativas especiales. La permanencia como estrategia para disminuir la deserción mediante el fortalecimiento de los procesos de articulación entre todos niveles educativos, impartir orientación vocacional, la nivelación en las competencias básicas (ciencias y lectoescritura).

De todos modos reiteramos que el PND 2014-2018 (Todos por un Nuevo País), en el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, dentro de la propuesta educativa se planteó el aumentar el monto de los recursos destinados al mejoramiento de la calidad en la educación (afianzando los compromisos adquiridos con el Banco Mundial, disminuir la brecha en el acceso y la calidad de la educación superior en diversas dimensiones: individuos, grupos de población, y regiones)⁶⁰, donde uno de los indicadores de eficiencia está orientado a medir la deserción y la repitencia. El acceso y la permanencia en la educación media se proyecta como un elemento para garantizar la transición a la educación superior, a la formación para el trabajo y el desarrollo humano, la vocacionalidad se muestra como una estrategia para atraer y retener a los estudiantes en el sistema educativo, y a disminuir las altas tasas de deserción. Una de las principales estrategias para ampliar la cobertura está dada alrededor de los préstamos otorgados por el

58 Diana Elvira Soto Arango. “Criterios comunes para el desarrollo de una educación universitaria global: una propuesta latinoamericana”, en Políticas universitarias en América Latina, eds. Académicos Diana Soto Arango y José Rubens Jardimino, tomo II, Colección Historia y prospectiva de la universidad latinoamericana, (Sao Paulo, Editorial Emblema, 2006): 227.

59 El CONPES 3782, aprobó el proyecto de crédito con la Banca Mundial, para que el Estado fortalezca esta línea de crédito que va encaminada a fortalecer el acceso y la permanencia, evidencia que la tasa de deserción en estudiantes beneficiarios del ICETEX es del 15%, mientras que en no beneficiarios es del 33 %.

60 “Implementation completion and results report (IBRD-75400) on a loan in the amount of US\$40.0 million to the Republic of Colombia for a rural education project APL Phase II in support of a program to improve access and quality”, Education Global Practice. Latin America and Caribbean Region. (Document of the World Bank, 2016): 11-12.

ICETEX⁶¹, los cuales son enfocados a programas bajo los lineamientos de acceso y permanencia desde las diferentes líneas de crédito, que atienden a los grupos más vulnerables y de escasos recursos basados y priorizados en el mérito académico. Al respecto se debe indicar que esta política se consideró en los préstamos que eran más costosos que los de la banca comercial. Por lo tanto, el endeudamiento y la deserción fue más notoria en los sectores que se consideraba se iban a favorecer con estos préstamos educativos del ICETEX.

No se puede dejar de mencionar que el presupuesto educativo para las IES estaba sustentado con lineamientos y recursos cuya viabilidad la otorgaba el Departamento Nacional de Planeación y era ratificado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3880 y los empréstitos establecidos con la Banca Mundial. Dentro de este contexto, se implementa el programa “Ser Pilo Paga”⁶² (CONPES 3914), orientado a fortalecer el acceso con calidad basada en el mérito, el cual ofrecía créditos condonables a estudiantes de escasos recursos (estratos 1, 2 y 3) que lograran los mejores resultados en la prueba SABER 11. La finalidad de este programa era dar más oportunidades a los sectores más desfavorecidos pero a su vez a disminuir la deserción. En este caso el remedio fue peor que la enfermedad al favorecer a la universidad privada y en desmedro de la pública. En primera instancia, a la universidad privada se le garantizó una matrícula con beca, con los costos de lo privado, mientras que a las universidades del Estado el valor de la matrícula-beca era inferior y no cubría el valor real del estudiante “pilo paga”. Los análisis demostraron que con el presupuesto dado a las universidades privadas se hubiese ampliado la cobertura en las IES públicas y, por lo tanto, solucionado en parte su desfinanciación. Para el años 2018 el gobierno destinó un billón de pesos a cuarenta mil estudiantes de “Ser pilo paga” que fueron, en su mayoría, al presupuesto de las universidades privadas. Este dinero en la universidad pública financiaría seiscientos mil estudiantes⁶³.

En definitiva, fue un programa para financiar la universidad privada que trajo además problemas socioculturales para el estudiante de estrato bajo. De ahí, las movilizaciones estudiantiles del año 2017, donde la consigna era “Ser pilo no paga. Ser público sí paga”⁶⁴.

En general, la brecha se abre entre lo escrito y lo que se aplica por la desfinanciación de las IES del Estado. Se plantea en el contexto de alta calidad⁶⁵, equidad e inclusión, el acceso para los sectores menos favorecidos a través del diseño y la

61 En 2015 la línea de *Créditos Tú Eliges* mediante las cuales se puede acceder a unos subsidios, que también incluyen costos de sostenimiento, con unas líneas que privilegian a los beneficiarios en función del mérito (pruebas SABER 11). <https://portal.icetex.gov.co/Portal/Home/HomeEstudiante/creditos-tu-eliges>

62 Se crea en el año 2015 bajo el gobierno del presidente Juan Manuel Santos.

63 En la universidad pública la Licenciatura en el año 2018 tenía un valor aproximado de cien dólares el semestre y el programa de medicina, unos doscientos dólares (valores tomados de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. En la universidad privada el costo promedio de un programa de Licenciatura es de algo más de cinco mil y medicina siete mil cuatrocientos dólares (valores tomados de la matrícula semestral en la Universidad de los Andes, Colombia). Véase un análisis en Diana Elvira Soto Arango.

64 Marcha de estudiantes del 4 de octubre de 2017.

65 Véase el tema de la calidad en los procesos de acreditación universitario en Justo Cuño Bonito “La universidad latinoamericana en la encrucijada: amenazas desafíos y soluciones”. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*. 18, no. 26, (2016): 248. doi.org/10.19053/01227238.4374

implementación del plan maestro de cobertura con calidad, teniendo en cuenta, además la propuesta de que los diferentes niveles educativos deben estar relacionados, estrategia orientada a disminuir no solo la brecha de la inequidad, sino a subsanar algunas causales de la deserción. Se propone la implementación de planes de fomento a la calidad en las IES y en particular para líneas de acción enfocadas a la permanencia y a la graduación efectiva, donde se disminuyan las tasas de abandono creando alertas tempranas, pero a su vez se diseñen e implementen estrategias de seguimiento y acompañamiento a estudiantes y se creen y fortalezcan programas de bienestar universitario.

La pregunta es ¿para quienes se está legislando? El hecho es que, en el año 2010 la matrícula de la universidad oficial era del 55,38% y de las IES privadas era de 50,3 %, relación que cambia para el año 2016, a un año de iniciarse el programa de “Ser pilo paga” con una matrícula para las universidades del Estado de 50,6% y en las privadas de 49,7%⁶⁶. En definitiva, los principales problemas detectados en el estudiante de los estratos 1, 2 y 3 que llega a la universidad privada se localizan en: desnivel en idioma extranjero y de conocimiento cultural; desadaptación al medio social (las familias no están en capacidad de cumplir con las nuevas exigencias que requiere el estudiante en términos de vestuario adecuado, lugar de residencia, actividades de ocio). Por otra parte, se indica a partir del Sistema Universitario Estatal, que el programa “Ser pilo paga” debe ser exclusivo para la universidad pública, con los costos reales generados para cada estudiante y que el concepto de lo público se debe replantear para el caso de la financiación de las universidades colombianas⁶⁷.

La autogestión ayudaría a explicar los productos y resultados que se exigen en IES en términos de indicadores, y, que permiten medir la calidad de estas. Es difícil controlar el output y el inputs en las universidades⁶⁸...situación aplicable a los diferentes procesos académicos, particularmente en los procesos de masificación en el que está inmerso el sistema de educación superior y los problemas de rezago, repitencia y abandono que se han generado. Trincado Aznar refiere que “la autogestión refuerza los incentivos y minimiza el riesgo⁶⁹, se retoma este planteamiento en las instituciones, unidades académicas y docentes, no solo para enfocarlo desde los ejes misionales de la universidad⁷⁰, en la cual el Estado hace requerimiento de autofinanciación, sino para posibilitar la propuesta de estrategias encaminadas a disminuir el abandono y extra tiempo en las instituciones.

Los lineamientos establecidos por los organismos internacionales en pro de la educación para todos (promulgados desde el Marco de Acción de Jomtien

66 Véase Observatorio de la Universidad. Consultado 02 de octubre de 2017.

67 Al finalizar esta investigación aún no se tiene conocimiento de la deserción de los estudiantes en el programa “Ser Pilo Paga”

68 Trincado Aznar Estrella, “Autogestión y universidad: la historia de un sistema corporativo.” *Empresa y Humanismo* 11, no. 1, (2008): 287.

69 *Ibid.*, 285.

70 Las funciones misionales de las universidades en Colombia están dadas alrededor de la docencia, investigación y extensión. Ministerio de Educación Nacional (Men), *Financiación de la educación superior*. <https://www.mineduacion.gov.co/1621/article-235797.html> (18 de marzo, 2019)

1990 y Dakar 2000) han generado junto a las políticas neoliberales y los lineamientos de la OMC el modelo universitario sobre el cual se rige la universidad latinoamericana. Conviene subrayar entonces, que en el trasegar de las diferentes reformas al dejar de ser la educación exclusividad de las élites⁷¹, la influencia de las políticas neoliberales y las exigencias de globalización y comercialización de la educación, se fueron asimilando paulatinamente, no obstante hubo inconvenientes para “resolver los problemas de acceso, equidad, calidad y recursos financieros”⁷². Además, la empresarización de las universidades conlleva a que los estudiantes sean vistos como usuarios y se exijan resultados en términos de indicadores. Ante este panorama se generó un nuevo interés en trazar estrategias para atender el rezago, la repitencia y el abandono por las pérdidas económicas y sociales que genera a cada una de las partes implicadas Estado, instituciones, familias y el mismo joven.

CONCLUSIÓN

Como se ha señalado, el hecho socio-educativo de la deserción, es producto de un *sistema universitario inequitativo*, en el que se evidencia la discriminación en los niveles de formación y de desigualdad social y se ve reflejada en la calidad de la educación que han recibido los jóvenes cuando acceden al sistema de educación superior. En este sentido, considerando en primera instancia, que si la educación, que han recibido los estudiantes, no es de calidad, seguirá generando exclusión para los sectores populares. Este es el gran desafío por la competencia laboral, esto significa que, desde las IES del Estado, el compromiso es plantear estrategias que disminuyan la deserción, fundamentadas en la equidad, la calidad y la inclusión, reto de las universidades mediado por la desfinanciación. Por otra parte, los actores en la academia universitaria deben realizar esfuerzos para garantizar que un estudiante que ingresa con falencias socio-educativo-culturales, pueda egresar transformado en un profesional ético y con las competencias laborales que el cambiante mundo del siglo XXI requiere.

Segundo, se ha localizado que *las políticas* dadas desde la inclusión, la calidad y la equidad en el *contexto internacional* han sido el referente para las reformas educativas en el contexto nacional, y son el puente o el espacio para proponer estrategias y acciones que garanticen atender la diversidad de necesidades de aprendizaje que presenta la juventud en las IES oficiales. Lo anterior implica la transformación estructural y académica de los programas y currículos de acuerdo con las necesidades de los estudiantes, a fin de lograr un verdadero compro-

71 Al expandirse el sistema de educación superior en gran parte de los países, ha habido una transformación del mismo, se pasó de ser uno de élite, a uno de masas, o más específicamente, a un sistema universal. Carmen Araneda Guirriman, Liliana Pedraja Rejas y Emilio Rodríguez Ponce. “Desafíos de la educación superior en el contexto de la masificación: un análisis conceptual desde el habitus institucional.” Revista Espacios 38, No. 60 (2017): 2.

72 Carmen García Guadilla, “Balance de la década de los ‘90 y reflexiones sobre las nuevas fuerzas de cambio en la educación superior”. *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero*, (Buenos Aires: CLACSO, 2003):24.

miso para alcanzar el ciclo de formación y evitar el abandono estudiantil. En este ámbito, no se deben trasgredir los límites y pasar al facilismo; la formación debe mantener parámetros de calidad congruentes con la realidad del entorno y teniendo claro que estamos y nos debemos a un contexto global de la educación, de manera que los egresados de las IES del Estado deben responder a las necesidades del entorno desde la visión de lo local.

Tercero, si bien es cierto que, el ampliar la *cobertura* en la educación superior implicó el que un mayor número de jóvenes pudiera acceder a un mejor estatus de vida, contribuyendo así a estimular el desarrollo de las regiones y a disminuir los niveles de pobreza. Esta ampliación también trajo consigo problemas al Estado, a las instituciones, a los jóvenes y sus familias, en general a la sociedad, al no existir una política educativa clara donde se evidencie el tratamiento y la capacitación adecuados para acoger a los nuevos estudiantes que representan la diversidad de la población (edad, etnia/raza, religión, género, orientación sexual, condición económica, desplazados por la violencia, víctimas del conflicto armado) y que en su mayoría son acogidos por las IES del Estado cuya desfinanciación tiene un acumulado de varias décadas. En definitiva, puede decirse que, al ampliar la cobertura universitaria, han aflorado y se han hecho evidentes las diferencias en los niveles de formación, generando repitencia, rezago y abandono. En este punto, la OCDE valora el esfuerzo de Colombia al aumentar la tasa de cobertura y resalta el hecho que la educación colombiana ofrece créditos desde el ICETEX situación que contribuye a la equidad, pero que a la vez, es vista como estrategia para disminuir el abandono estudiantil en las IES; sin embargo, esta institución en la actualidad presenta falencias estructurales en el sistema de préstamos, en el que los usuarios, los estudiantes universitarios, consideran que los préstamos son más onerosos que los de las instituciones comerciales.

Cuarto, la *auto-financiación de la matrícula* y sostenimiento por parte de los estudiantes, de las clases populares, que es donde se localiza la mayor deserción, la causa está unida a las políticas internacionales donde la educación es un servicio.⁷³ El tema central, es que se piensa en el costo-beneficio, en función de los recursos que invierte el Estado, las IES, las familias y los mismos estudiantes. Además, las IES en los procesos de acreditación están obligadas a rendir cuentas, a partir de las políticas de evaluación. Ante este planteamiento, la mercantilización de la universidad podría tomarse como un referente para explicar el interés de la deserción en las políticas públicas, considerándose como el fenómeno que presenta pérdidas, y por ello hay que contrarrestarlo. En cuanto al cuestionamiento sobre el surgimiento de la política alrededor de los procesos de abandono y las políticas que se ciernen en torno a este hecho, podría afirmarse que es un interés multifactorial, que depende básicamente de la perspectiva de análisis. Para el Estado, por un lado, están los requerimientos que hacen los organismos internacionales bien sea porque adquieren compromisos económicos

73 En la lista sectorial de servicios, Acuerdo General del Comercio de servicios de la OMC, el quinto grupo de servicios titulado "servicios de enseñanza" en el numeral C están los servicios de enseñanza superior. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/serv_s.htm (5 de agosto de 2018).

(por ejemplo, el Banco Mundial, BID), o porque este desea ingresar a un organismo internacional (por ejemplo, la OCDE), entonces, esto significa que el Estado colombiano debe cumplir con unos requerimientos trazados en términos de indicadores, los cuales le aseguran su estancia en dichos organismos e igualmente, se establece como una garantía para acceder a nuevos préstamos.

Atehortúa Cruz en un estudio sobre la influencia del Banco Mundial en las políticas educativas, plantea que “Existe real coincidencia entre las políticas educativas trazadas por el Banco Mundial y las recientes políticas para la educación superior diseñadas en Colombia. El enfoque mercantilizador, articulado a las necesidades y demandas del sistema económico, se expresa en concepciones utilitaristas visibles en los Planes Nacionales de Desarrollo y fortalece las tendencias privatizadoras de la educación pública.”⁷⁴

En quinto lugar, puede decirse que es posible justificar, al mismo tiempo, el interés por el hecho social de la deserción desde la perspectiva social. En este contexto, la deserción afecta a esa población de jóvenes, cuyo proyecto de vida se traza en torno a la profesionalización como medio para mejorar sus condiciones de vida, sobre unas metas proyectadas, que buscan cumplir una ilusión, un sueño, idealmente, el bienestar de todos. El no lograr permanecer en las IES y ver truncada su proyección profesional, genera entre los jóvenes toda suerte de frustraciones, y vulnerabilidades, en algunos casos a las drogas y el alcoholismo, “son ciudadanos inconformes socialmente y con las políticas del Estado, pasan a engrosar los índices de desempleo”⁷⁵ y en este sentido el Estado tendría que atender otro tipo de problemática social, y establecer políticas ante estos hechos.

A raíz de las reformas que han presentado las universidades, al dejar de ser la educación exclusividad de las élites se posibilitó el ingreso a la educación superior a las clases de los estratos 1 a 3, siendo los más bajos en la escala socioeconómica en Colombia. De esta manera, al ampliar la matrícula se evidenció, en las universidades del Estado, una política de ampliar cobertura que no fue paralela a la de calidad y realidad de estas instituciones colombianas. En este contexto, empezaron a surgir inconvenientes tales como la desfinanciación, la falta de cualificación de los docentes para atender las diferentes y novedosas necesidades de aprendizaje, en concreto con la deserción. Ello significó que la política estatal de la cobertura universitaria no se acompañó de la debida financiación porque primaron las políticas de la autofinanciación universitaria que promulgaban los organismos internacionales. De esta manera, se contrarresta y contradice entre lo que se indica en la política colombiana, de ampliación de cobertura y de inversión en la educación superior, con una realidad de recortes presupuestales y con una prospectiva de estar lejos de alcanzar la política de bienestar social, como estrategia para finalizar con la deserción que solucione la desigualdad aca-

74 Adolfo León Atehortúa Cruz. “La influencia del Banco Mundial en las políticas educativas de Colombia.” *Pedagogía y saberes*, 36, (2012): 78.

75 Sara Cristina Guerrero. Caracterización de la deserción en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia durante el periodo 2008-2015. *Revista Lasallista de Investigación*. 15 No. 1, (2018): 18.

démica al ingreso y los problemas socio-económicos de la población estudiantil universitaria.

Finalmente, el rendimiento, desde la perspectiva del estado, las IES y el mismo estudiante implicaría no solo el cumplimiento de metas que están dadas en términos de las políticas que han sido en muchos de los casos impuestas, en donde, el Estado y las instituciones como garantes de los procesos en la mayoría de los casos se limitan a su aplicabilidad y el cumplimiento en términos de indicadores y estadísticas. La empresarización de la IES ha conllevado a pensar la educación en términos de los resultados y el rendimiento, no solo académico sino también teniendo en cuenta la inversión de recursos que ella acarrea.

Para los estudiantes, el rendimiento y el éxito como imperativo en la sociedad implicarían, evidenciar los resultados del proceso educativo en un ideal democrático de bienestar para todos, "El ideal puede parecer de ejecución remota, pero el ideal democrático de educación será una ilusión y hasta una farsa trágica a menos que el ideal domine cada vez más a nuestro sistema de educación pública"⁷⁶. La realidad para los estudiantes es otra, los jóvenes se enfrentan a un proceso que está en un círculo vicioso, en el que la calidad está en juego. En estos términos, la familia, la escuela y el estudiante se mueven en un sistema educativo cerrado que los encasilla en su entorno y se encarga de distribuirlos en el tiempo y en espacio⁷⁷ de acuerdo a los niveles de formación que han cimentado en un sistema pre construido, que está sometido a cambios intempestivos en sus políticas, las cuales redundarán en la verdadera calidad del estudiante.

Si bien es cierto que el discurso político está basado en el principio de equidad, este a su vez debe estar en consonancia con las necesidades propias de los actores del sistema educativo, donde se garantice la calidad como componente transversal a la equidad en los diferentes niveles y etapas de formación. Actualmente, el quehacer universitario está sumido en una violencia estructural⁷⁸ donde el estudiante por las mismas condiciones de formación y de su entorno, contenidos, tiempos de escolarización, uso de la Tics, entre otros aspectos, que en la mayoría de los casos son ajenos a su voluntad, y, son el producto de las diferencias propias debidas a las estructuras sociales⁷⁹. Diferencias que influyen y no permiten el proceso normal de formación de los discentes, conllevándolos a enfrentar al fracaso, la exclusión y desigualdad; generando una violencia estructural que es el común denominador de las IES, es algo común para los actores de la comunidad académica enfrentarse al abandono, rezago y repitencia de los estudiantes. La violencia estructural, obliga a plantear practicas pedagógicas,

76 John Dewey, *Democracia y educación: una introducción a la filosofía de la educación*. (España: Morata, 1995): 91.

77 Byung-Chul HAN, *Psicopolítica: neoliberalismo y nuevas técnicas de poder*. (Barcelona: Herder, 2014): 47.

78 Galtung señala que en la "violencia estructural, no se identifica al emisor de la misma, o a una persona concreta que haya efectuado el acto de violencia; se caracteriza porque "está edificada dentro de la estructura y se manifiesta como un poder desigual y, consiguientemente, como oportunidades de vida distinta...La violencia estructural es hablar de los índices de desigualdad. Guillermina Díaz Pérez, Vázquez González Natalia y Pérez Damián Araceli. La sombra de la violencia estructural en los jóvenes universitarios, *Revista De Pensament I Anàlisi*. 16 (2015): 62.

79 Las estructuras sociales no permiten a ciertos grupos sociales tener acceso lícito a los medios para cubrir sus necesidades, estamos ante la presencia de violencia estructural. *Ibid.*, 61.

planes de estudio, estrategias y en general políticas encaminadas a los grupos estudiantiles más vulnerables, de manera que contribuya a disminuir la crisis que se presenta al interior de las universidades.

FUENTES

- Conferencia Mundial de la UNESCO sobre la Educación para el Desarrollo Sostenible. Aichi-Nagoya, Japón: UNESCO, 2014.
- Conferencia Mundial sobre Educación Superior - 2009. París: UNESCO, 2009.
- Conferencia mundial sobre la educación superior: la educación superior en el siglo XXI: visión y acción. (París, UNESCO, 1998).
- Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y Caribe. La Habana: CRESALC/UNESCO, 1996. Recuperado en: <https://www.oei.es/historico/oeivirt/superior3.htm>
- Declaración de Incheon. Foro Mundial de Educación para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos. Incheon: UNESCO, 2015. Recuperado en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002456/245656s.pdf>
- Legislación educativa colombiana. Ley 30 de 1992, Decreto 0272 de 1998 del 11 de febrero, Acuerdo 03 de 2014, Decreto 5012 del 2009, Acuerdo 03 de 2014 del Consejo Nacional de Acreditación Superior CESU, Ley 1188 de 2008, Decreto 1075 de 2015, en concordancia con el Decreto 5012 de 2009 y la Resolución número 5290 de 2012, y la Resolución 18583 del 15 septiembre de 2017 del Ministerio de Educación Nacional.
- Marco de acción de Dakar. Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes, aprobado por el Foro Mundial sobre la Educación, Dakar, Senegal, 26 a 28 de abril de 2000. Francia: UNESCO, 2000.
- Marco de acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje Directrices para poner en práctica la Declaración Mundial sobre Educación para Todos. Jomtien 1990. New York: UNESCO, 1990.
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). SNIES, Informe estadístico de las universidades públicas. Colombia, acceso 10 de marzo de 2019, https://www.mineduacion.gov.co/sistemas-deinformacion/1735/w3-article-220340.html?_noredirect=1
- Ministerio de Educación Nacional (MEN)-Colombia, Revolución Educativa. 2002-2006. Recuperado de: http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-85576_archivao_pdf.pdf.
- Ministerio de Educación Nacional-Colombia. *Revolución Educativa 2006-2015*. Bogotá: MEN.
- República de Colombia. Plan Nacional de Desarrollo. 1990-1994. César Gaviria. La Revolución Pacífica.
- República de Colombia. Plan Nacional de Desarrollo. 1994-1998. Ernesto Samper. El Salto Social.
- República de Colombia. Plan Nacional de Desarrollo. 1998-2002. Andrés Pastrana. Cambio para construir la paz.
- República de Colombia. Plan Nacional de Desarrollo. 2002-2006. Álvaro Uribe. Hacia un Estado Comunitario.
- República de Colombia. Plan Nacional de Desarrollo. 2006-2010. Álvaro Uribe. Estado comunitario: desarrollo para todos.
- República de Colombia. Plan Nacional de Desarrollo. 2010-2014. Juan Manuel Santos. Prosperidad para todos.
- República de Colombia. Plan Nacional de Desarrollo. 201 -2018. Juan Manuel Santos. Todos por un nuevo país.
- ONU, *Conferencia internacional de educación. La educación inclusiva: un camino hacia el futuro*. Documento ED/BIE/CONFINTED 48/3, Ginebra, 2008. Recuperado de: <http://www.ibe.unesco.org/>

REFERENCIAS

- Aguilar Nery, Jesús. "Construcción/invencción emergente de poblaciones desiguales en la educación latinoamericana". *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas* 25 (2017): 1-19.
- Araneda Guirriman Carmen, Pedraja Rejas Liliana y Rodríguez Ponce Emilio. "Desafíos de la educación superior en el contexto de la masificación: un análisis conceptual desde el habitus institucional." *Revista Espacios*. 38, no. 60 (2017): 8.
- Atehortúa Cruz, Adolfo León. "La influencia del Banco Mundial en las políticas educativas de Colombia." *Pedagogía y saberes* 36 (2012): 69-79.
- Blanco Guijarro, Rosa Inés, Aguerro, Adama Ouane, y Sheldom Shaeffer. La educación inclusiva: el camino hacia el futuro, una breve mirada a los temas de educación inclusiva: aportes a las discusiones de los talleres. Conferencia internacional de educación, Ginebra: organización de las naciones unidas para la educación, la ciencia y la cultura, 2008. Recuperado de: http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Policy_Dialogue/48th_ICE/CONFINTED_48_Inf_2_Spanish.pdf
- Brunner, José Joaquín y Daniel Uribe, *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. Santiago: Ediciones universidad Diego Portales, 2007.
- Lidia, Bethencourt Cabrera, José Tomás Betancourt, Pedro Alvarez Pérez y González Afonso, Miriam, "El problema del abandono de los estudios universitarios". *Relieve*, 12, no. 2. (2006): 193-193 http://www.uv.es/RELIEVE/v12n2/RELIEVEv12n2_1.htm.
- Consejo Nacional de Educación Superior CESU. "Acuerdo por lo superior 2034. Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz". Colombia; CESU, 2014.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social Departamento Nacional de Planeación, República de Colombia. Documento CONPES 3674 "Lineamientos de política para el fortalecimiento del Sistema de formación de capital humano SFCH". Bogotá, 2010. www.dnp.gov.co
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. Departamento Nacional de Planeación, República de Colombia. Documento CONPES 3782 "Concepto favorable a la nación para otorgar una garantía al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior ICETEX para contratar una operación de crédito público externo con la banca multilateral hasta por la suma de US\$ 200 millones de dólares o su equivalente en otras monedas destinado a financiar parcialmente el Programa de Acceso con Calidad a la Educación Superior (Proyecto ACCES II-FASE 2)". Bogotá, 2013. www.dnp.gov.co
- Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, República de Colombia. Documento CONPES 3880 "Declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia". Bogotá, 2016. www.dnp.gov.co
- Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, República de Colombia. Documento CONPES 3914 "Modificación del documento CONPES 3880 declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia". Bogotá, 2018. www.dnp.gov.co
- Cuño Bonito Justo. "La universidad latinoamericana en la encrucijada: amenazas, desafíos y soluciones". *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*. 18, no 26, (2016):241-277. doi. org/10.19053/01227238.4374
- Díaz Pérez Guillermina, Vázquez González, Natalia y Pérez Damián Araceli. La sombra de la violencia estructural en los jóvenes universitarios, *Revista De Pensament I Anàlisi*. 16 (2015): 59-86.
- De Vries Wietse. *Calidad, eficiencia y evaluación de la educación superior*. México: UNAM, 2005.
- Dewey John. *Democracia y educación: una introducción a la filosofía de la educación*. España: Morata, 1995.
- Espinoza Oscar. "Acceso al sistema de educación superior en Chile. El tránsito desde un régimen de élite a uno altamente masificado y desregulado". *Universidades* 74, (2017): 7-30.

- García Guadilla, Carmen. *Balace de la década de los '90 y reflexiones sobre las nuevas fuerzas de cambio en la educación superior*. Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas, (Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2003),17-37.
- Goig Martínez Juan Manuel "La OCDE en la era de la globalización: desarrollo e influencia." *Revista de Derecho de la UNED (RDUNED)* 19, (2016): 111-150.
- Guerrero, Sara Cristina. Caracterización de la deserción en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia durante el período 2008-2015. *Revista Lasallista de Investigación*. no. 1(2018): 16-28
- Han Byung-Chul. *Psicopolítica: neoliberalismo y nuevas técnicas de poder*. Barcelona: Herder, 2014.
- Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC). Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior. Caracas, Watchafrog, C.A., 2007.
- López Segre, Francisco. "Tendencias de la educación superior en el mundo y en América Latina y el Caribe". *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*. 13, no. 2 (2008): 267-291.
- Ministerio de Educación Nacional-Colombia. Estadísticas deserción y graduación 2015. (MEN, 2015): 2 https://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articles-357549_recurso_3.pdf.
- Ministerio de Educación-Colombia, *Revolución educativa 2002-2010. Acciones y reflexiones*. Impreso en Panamericana formas e impresos S.A. Bogotá, 2010.
- Mora García, José Pascual, Diana Soto Arango y José Rubens Lima Jardimino. "La historia de la educación en América Latina: Contribución y aportes de la Sociedad de Historia de la Educación Latinoamericana SHELA (1994-2015)", *Revista História da Educação / History Education Journal, Revista Historia de la Educación de Brasil*. 21, no. 51, (enero/abril2017) 351- 375.
- Organización Mundial del Comercio, "Lista de Clasificación Sectorial de Servicios", Documento MTN.GNS/W/120 10 de junio/1991, acceso 16 de marzo, https://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/serv_sectores_s.htm
- Patiño Garzón, Luceli y Angélica María Cardona Pérez. "Revisión de algunos estudios sobre la deserción estudiantil universitaria en Colombia y Latinoamérica (Review of some studies on university student desertion in Colombia and Latin America)". *Theoria* (2012): 9-20.
- Rama Vitale, Claudio. "La tercera reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe: masificación, regulaciones e internacionalización". *Revista Educación y Pedagogía*. XVIII, no. 46 (2006):11-24.
- Rodríguez Zidán, Eduardo. "Reforma de la educación superior en América Latina. Algunas reflexiones sobre calidad de la enseñanza universitaria, formación del profesorado y las reformas institucionales actuales a partir del análisis del debate en la universidad uruguaya." *Revista Fuentes* 5 (2004).
- Soto Arango Diana Elvira. *La reforma del Plan de Estudios del fiscal Moreno y Escandón. 1774-1779*. Bogotá, Centro Editorial Universidad del Rosario, 2004.
- Soto Arango Diana Elvira. "Criterios comunes para el desarrollo de una educación universitaria global: Una propuesta latinoamericana", en *Políticas universitarias en América Latina*, Eds. académicos: Diana Soto Arango y José RUBENS JARDILINO. Colección *Historia y prospectiva de la universidad latinoamericana*. t II. Sao Paulo, Editorial Emblema, 2006.
- Soto Arango, Diana Elvira. La universidad Latinoamericana en el siglo XXI. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*. 8, (2006):113-136.
- Soto Arango, Diana Elvira. "La Universidad Colombiana. Políticas públicas y reformas educativas 1774-2012". *Historia de la Universidad Latinoamericana*, Ed. María Cristina Vera, Colección *Historia y Prospectiva de la Universidad Latinoamericana*, t. V, 313-368. Córdoba, Argentina: Universidad de Córdoba.
- Soto Arango, Diana Elvira. "Periodos de reforma universitaria en Colombia de la colonia al siglo XXI", *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*. Vol. 16, no. 22, (2014): 277-337.
- Soto Arango, Diana Elvira y Aracely Forero. "La universidad latinoamericana y del Caribe en los desafíos del siglo XXI". *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*. vol. 18, no. 26, (2016):279-309 doi.org/10.19053/01227238.4375
- Soto Arango, Diana Elvira, Rivadeneira, José Antonio; Duarte Acero, Jorge Enrique y Bernal

- Villate, Sandra Liliana, La generación del movimiento estudiantil en Colombia. 1910-1924. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, vol. 20, no. 30, (2018): 217-241. doi.org/10.19053/01227238.8056
- Santos, Boaventura de Sousa. *La universidad en el siglo XXI: Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad*. CEIICH-UNAM, 2007.
- The World Bank. "Implementation completion and results report (IBRD-75400) on a loan in the amount of US\$40.0 million to the Republic of Colombia for a rural education project APL Phase II in support of a program to improve access and quality, Education Global Practice. Latin America and Caribbean Region". The World Bank, 2016.
- Tinto, Vincent. "Research and practice of student retention: What next?" *Journal of College Student Retention: Research, Theory & Practice*, 8(1), (2006) 1-19.
- UNESCO. *Documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior*. Francia: UNESCO, 1995. Retrieved from http://www.unesco.org/education/pdf/24_235_s.pdf
- UNESCO, *Situación educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, OREALC)/UNESCO, Santiago, 2013.
- Vargas, Guiselle María Garbanzo. "Factores asociados al rendimiento académico en estudiantes universitarios, una reflexión desde la calidad de la educación superior pública." *Revista educación* 31 No. 1 (2007): 43-63.
- Visbal Cadavid Delmiro, Mendoza Mendoza Adel, y Causado Rodríguez Edwin. "Eficiencia en las instituciones de educación superior públicas colombianas: una aplicación del análisis envolvente de datos." *Civilizar* 16, No.30 (2016): 105-118.
- Vinokur, Annie. "La loi relative aux libertés et responsabilités des universités: essai de mise en perspective". *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, 2(2007). <https://journals.openedition.org/regulation/1783> (10/08/2018)

Cómo citar:

Guerrero, Sara Cristina; **Soto Arango**, Diana Elvira. "La política educativa en torno a la masificación de la educación superior y su relación con el abandono universitario en Colombia" *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*. Vol. 21 No. 32 (2019): 109-135 <https://doi.org/10.19053/01227238.9201>



Esta obra está bajo una licencia Creative Commons. Reconocimiento-No Comercial-Sin Obra Derivada 2.5 Colombia.



Fuente: VI Congreso Internacional Universidades Iberoamericanas. El nuevo diseño de la universidad del futuro en España, América Latina y el Caribe. Universidad Pablo de Olavide Sede Carmona, 6, 7 y 8 de junio de 2018.



Fuente: San Basilio, enero de 2019