

**ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA ALIANZA ESTRATÉGICA
EN EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL ARCHIPIÉLAGO SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA
Y SANTA CATALINA DURANTE EL PERIODO 2013-2019**

LINDA JANNA MONTOYA

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO**

2020

**ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA ALIANZA ESTRATÉGICA
EN EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL ARCHIPIÉLAGO SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA
Y SANTA CATALINA DURANTE EL PERIODO 2013-2019**

LINDA JANNA MONTOYA

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE MAGÍSTER EN POLÍTICAS
PÚBLICAS Y DESARROLLO**

Directora del trabajo de grado

SANDRA LILIANA OROSTEGUI DURÁN

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO**

2020

Dedicatoria y Agradecimientos

A Dios, porque todo lo bueno que tengo lo he recibido de él y sin él no tengo nada. A mi familia y amigos por su apoyo incondicional en esta etapa de mi vida. A mis compañeros de maestría, excelentes profesionales y seres humanos. A mi tutora, por su guía y palabras de aliento durante el desarrollo de este trabajo.

Tabla de Contenido

Introducción	1
Capítulo I	3
1. Planteamiento del problema.....	3
1.1. Objetivo general.....	10
1.2. Objetivos específicos	10
1.3. Justificación	10
Capitulo 2.....	12
2.Marco teorico.....	12
2.1. Antecedentes.....	12
2.2. Marco conceptual y bases teóricas.....	20
2.2.1. <i>Sistemas de educacion superior en America Latina</i>	20
2.2.2. <i>Las Políticas públicas.</i>	28
2.2.2.1 ¿Qué son las políticas Públicas?.....	28
2.2.2.2 Etapas de las políticas públicas.	31
2.2.2.3 ¿Qué es la implementación de las políticas públicas?.....	34
2.2.2.4. Enfoque arriba – abajo (top – down).....	37
2.2.3. <i>Programa de créditos condonables y el programa Alianza Estratégica.</i>	40
2.3. Marco Legal.....	42
Capítulo III.....	48
3. Marco metodológico	48

3.1. Categorías de análisis.....	48
3.2. Revisión Documental.....	49
3.3. Procedimiento de la investigación.	51
Capítulo IV.....	52
4. Resultados de la investigación.....	52
4.1. Categoría No. 1 Objetivos.....	52
4.1.1. Metas.....	53
4.2. Categoría No. 2 Recursos.	54
4.2.1. Recursos Financieros.....	55
4.2.2. Recursos humanos.....	58
4.2.3 Recursos Tecnológicos.....	60
4.3. Categoría No. 3 Comunicación Organizacional.	61
4.4. Categoría No. 4 Capacidad de Control	68
4.5. Análisis de los Resultados	68
Capítulo V.....	74
5. Conclusiones y Recomendaciones.....	74
Referencias Bibliográficas.....	77

Listado de Siglas y abreviaturas

(CESU) Consejo Nacional de Educación Superior

(CONACES) Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de Calidad de la Educación Superior

(CNA) Comisión Nacional de Acreditación

(DNP) Departamento Nacional de Planeación

(FNGRD) Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres

(IES) Institución de Educación Superior

(ICETEX) Instituto Colombiano de Créditos Educativos y Estudios Tecnológicos en el Exterior

(ICFES) Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación.

(INFOTEP) Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional

(MEN) Ministerio de Educación Nacional.

(OECD) Organización para la Cooperación y el Desarrollo.

(OEI) Organización de Estados Iberoamericanos para la educación.

(PEAMA) Programa Especial de la Universidad Nacional de Colombia

(PNBB) Programa Nacional de Becas Bicentenario

(PNBTICS) Programa Nacional de Becas para carreras de grado en el área TICS

(PRONABES) Programa Nacional de Becas y Financiamiento para la Educación Superior

(PROUNI) Programa Universidad para Todos

(SAI) San Andrés Islas

(SENA) Servicio Nacional de Aprendizaje.

(SNIES) Sistema Nacional de Información de la Educación Superior

(SMMLV) Salario Mínimo Mensual Legal Vigente

(UNAL) Universidad Nacional de Colombia

(UNGRD) Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres

(UNESCO) Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura.

Listado de tablas

Tabla 1. <i>Tasa de Cobertura Bruta</i>	4
Tabla 2. <i>Tasa de cobertura de educación superior en Colombia</i>	5
Tabla 3. <i>Resumen estadístico ES nivel Nacional y Departamento de SAI</i>	8
Tabla 4. <i>Instituciones de educación superior 2018</i>	25
Tabla 5. <i>Ciclo de las políticas públicas</i>	33
Tabla 6. <i>Categorías de análisis</i>	49
Tablas 7. <i>Recursos del convenio</i>	52
Tabla 8. <i>Número de Créditos condonables</i>	54
Tabla 9. <i>Ejecución de los recursos</i>	57
Tabla 10. <i>Informe Financiero</i>	58
Tabla 11 <i>Seguimiento Administrativo</i>	65
Tabla 12 <i>Resumen debilidades y fortalezas del programa Alianza Estratégica</i>	73

Análisis de la implementación del programa Alianza Estratégica en educación superior en el Archipiélago San Andrés, Providencia y Santa catalina durante el periodo 2013-2019

Introducción

Este trabajo tiene como objeto analizar el programa Alianza Estratégica en Educación Superior en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, durante el periodo comprendido entre el 2013 y el 2019. Se encuentra interés en este estudio porque en la actualidad no hay antecedentes de que se haya realizado un análisis de la implementación del programa. Además, las investigaciones en el tema de Educación Superior en el Archipiélago escasean. Es por ello, que este ejercicio académico busca contribuir al conocimiento y comprensión de las políticas públicas desde una mirada a la educación superior.

En el primer capítulo se presenta la problemática objeto de estudio de esta investigación, la descripción y las estadísticas que lo configuran, se formula la pregunta problema que orienta la investigación, se plantean los objetivos a alcanzar y se establece la pertinencia académica de esta investigación.

En el segundo capítulo se encuentra el marco teórico, con los antecedentes desde una perspectiva internacional, nacional y local de interés para el presente estudio. Se indagan trabajos de grado, artículos, tesis y demás textos consultados sobre las políticas públicas y programas para el acceso a la educación superior. Después, se presenta el marco conceptual y las bases teóricas, se aborda el tema de la educación superior en América Latina y en Colombia, se profundiza en las políticas públicas, el ciclo de las políticas públicas y los diferentes enfoques para la implementación. De ello, se extraen las categorías de análisis utilizadas para estudiar el programa Alianza Estratégica, también se hace una síntesis de qué son programas de créditos condonables en Colombia y específicamente el programa Alianza Estratégica. Se desarrolla un marco legal, que establece las

leyes y decretos que dieron origen y fuerza vinculante a la creación del programa en el Archipiélago.

En el tercer capítulo se presenta la metodología, el tipo y diseño de investigación que es de enfoque cualitativo descriptivo, se determinan las categorías de análisis extraídas del marco teórico, que son: objetivos, recursos, comunicación organizacional y capacidad de control. Para ello se utiliza la técnica de revisión documental ya que se analizarán los documentos legales que constituyen el programa Alianza Estratégica.

El cuarto y sexto capítulo presentan los resultados de la investigación y el análisis de los resultados surgidos del ejercicio analítico. Por último, se presentan las conclusiones y recomendaciones.

Capítulo I

1. Planteamiento del problema

A partir de la década de los 80, en Latinoamérica ocurrieron importantes modificaciones económicas, sociales y políticas que traían consigo nuevas tendencias, que transformarían el sistema educativo de gran parte de los países de la región. Ese momento histórico se conoció como la “década perdida” según Didriksson y Gazzola (2008). El ingreso económico disminuyó por persona y con ello los recursos públicos orientados a invertir en educación superior. Ese panorama dio apertura a un prolongado periodo de contracción económica generalizado en Latinoamérica, lo que provocó una disminución en los recursos públicos destinados a la cobertura de la educación superior y las instituciones universitarias.

Ya para los años 90 esta situación mejoró, Fernández (2004) citado por Didriksson y Gazzola (2008) mencionan que en América Latina se ha presentado un aumento significativo en el número de instituciones de educación superior, pasando de tener 75 IES en 1950 a tener más de 1500 en 2004 siendo en su mayoría de carácter privado, del mismo modo el número de estudiantes pasó de 276.000 en 1950 a casi 12 millones en el 2004 es decir, que la matrícula se multiplicó por 45 en 50 años.

Ya a comienzos del año 2000 se observó un aumento en el acceso a la educación superior en América Latina, el cual se expandió radicalmente, para el año 2013 la tasa bruta promedio de matrícula alcanzó el 43 por ciento, incluyendo aproximadamente a 20 millones de estudiantes, 10.000 instituciones y 60.000 programas (Ferreyra, Avitabile, Botero, Haimovich y Urzúa, 2017).

En el caso de Colombia para el año 2015 el 50% de la matrícula universitaria en nuestro país concurría a universidades privadas, diferente era en los años 80 que predominaba las universidades públicas (Melo, Ramos, y Hernández, 2017, p.71). Sin embargo, a pesar de este crecimiento en la

educación superior, en el número de instituciones, matrículas y estudiantes, los recursos con los que cuentan las universidades son insuficientes para las demandas sociales y económicas del país. Surgieron cambios importantes, pero aun con bajos indicadores de desarrollo educacional en comparación con los países industrializados y persiste una alta desigualdad en cuanto al acceso a la educación superior viéndose concentrada la matrícula en zonas urbanas y en áreas específicas de conocimiento y un crecimiento descontrolado del sector privado”. (Didriksson y Gazzola, 2008).

En Colombia, según cifras reportadas por el Ministerio de Educación Superior muestran que durante los años 2013 – 2017 la tasa de cobertura bruta de educación superior fue aumentando paulatinamente, pero para el año 2018 disminuyó un 0,8%. En la tabla 1 se puede observar esta variación.

Tabla 1.

Tasa de Cobertura Bruta

Año	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Tasa de cobertura	45.2%	47.8%	49.4%	51.5%	52.8%	52,0%

Fuente: MEN (SNIES, 2019)

La tabla 2 muestra la tasa de cobertura bruta de matrícula por departamento durante los años 2013 – 2018. De esta tabla se puede concluir que la educación superior en Colombia se encuentra centralizada en algunos departamentos del país, como por ejemplo en Antioquia la tasa de cobertura es del 56,9%, en Atlántico el 58,7%, Santander 64,4%, mientras que departamentos como el Amazonas, Vaupés y Vichada, la tasa de cobertura se encuentra por debajo del 10% lo que coincide con la baja oferta de educación superior en estos territorios donde muchos de los jóvenes en edad de estudiar deben trasladarse a otras regiones para realizar sus estudios de nivel superior.

Tabla 2.

Tasa de cobertura de educación superior en Colombia

DEPARTAMENTO	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Antioquia	48,8%	51,0%	52,8%	55,0%	57,1%	56,9%
Atlántico	49,5%	56,8%	58,4%	59,6%	59,5%	58,7%
Bogotá D.C.	92,1%	98,0%	101,3%	108,4%	112,0%	111,7%
Bolívar	35,7%	35,6%	37,2%	38,4%	37,1%	36,1%
Boyacá	48,7%	50,8%	52,0%	53,4%	56,3%	55,4%
Caldas	44,5%	48,5%	51,0%	55,4%	56,5%	58,1%
Caquetá	20,9%	22,3%	23,2%	23,5%	23,7%	22,2%
Cauca	27,4%	29,1%	31,2%	33,7%	36,7%	34,7%
Cesar	28,9%	30,2%	31,1%	32,2%	34,5%	34,8%
Córdoba	22,0%	23,1%	22,4%	23,0%	23,9%	23,8%
Cundinamarca	26,1%	29,0%	30,3%	30,6%	32,8%	31,5%
Choco	23,5%	23,9%	24,1%	22,7%	24,4%	23,9%
Huila	30,4%	30,8%	32,7%	34,0%	35,3%	33,7%
La Guajira	16,0%	18,9%	22,6%	21,7%	21,8%	21,0%
Magdalena	30,4%	29,6%	31,1%	30,3%	29,9%	26,0%
Meta	33,6%	34,0%	35,9%	37,4%	34,6%	33,5%
Nariño	22,8%	23,6%	23,2%	24,6%	25,2%	24,0%
Norte De Santander	45,6%	47,7%	49,8%	51,6%	52,3%	51,6%
Quindío	58,6%	54,7%	58,8%	61,7%	56,9%	62,3%
Risaralda	50,1%	56,3%	56,8%	58,7%	60,7%	60,8%
Santander	58,9%	60,9%	63,2%	63,8%	64,8%	64,4%
Sucre	21,7%	24,1%	24,2%	26,8%	30,1%	28,2%
Tolima	35,1%	37,8%	37,2%	38,3%	40,3%	38,8%
Valle Del Cauca	37,2%	39,1%	41,0%	42,7%	43,9%	43,2%
Arauca	13,6%	11,6%	11,0%	10,7%	10,5%	8,8%

Casanare	24,7%	26,1%	26,5%	28,0%	27,0%	25,2%
Putumayo	10,2%	13,4%	15,5%	14,0%	11,1%	11,5%
San Andrés Y Providencia	18,8%	27,6%	25,1%	19,5%	20,5%	21,6%
Amazonas	8,3%	7,4%	6,5%	10,8%	7,6%	7,6%
Guainía	8,9%	10,3%	11,2%	11,6%	11,6%	9,5%
Guaviare	17,1%	15,1%	18,5%	17,5%	17,9%	18,1%
Vaupés	7,7%	3,1%	4,2%	4,5%	4,5%	3,5%
Vichada	10,1%	8,3%	9,2%	11,5%	9,9%	6,9%

Fuente: MEN (SNIES, 2019)

En cuanto a la matrícula total en educación superior en Colombia según cifras reportadas para el año 2017 en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior - SNIES fue de 2,446,314 estudiantes, para el año 2018 fue de 2,408,041 estudiantes, esto quiere decir que, con relación al año anterior, hubo una disminución de 38,273 estudiantes menos matriculados para el año 2018.

Así mismo, la tasa de tránsito inmediato en Educación Superior en Colombia para el año 2017 fue del 42,4% ya que de los 493,582 estudiantes reportados de grado 11 en el año 2016 en el Sistema de Información de Matrícula de Educación Básica y Media, pudieron ingresar a educación superior, alrededor de 209,185, o sea que más de la mitad de la población de 17 a 21 años no hizo tránsito inmediato. Cabe aclarar que “el tránsito inmediato se entiende como el ingreso a un programa de educación superior en el año inmediatamente siguiente a la culminación de la media” (MEN, sf).

Para el año 2018, el SNIES publicó las cifras de la tasa de tránsito inmediato que fue del 38,7%, o sea que de los 495.371 estudiantes matriculados en grado 11 en el año 2017, sólo 191.680 hicieron tránsito a la educación superior en el año 2018. Se puede observar que la tasa de tránsito

inmediato tuvo una disminución de 3,7% entre los años 2017 y 2018.

No hay que desconocer que en Colombia en la última década se ha incrementado el acceso a la educación superior; sin embargo, para el año 2018 las estadísticas mostraron un retroceso por lo que todavía hay retos que afrontar, comenzando por reforzar las acciones del gobierno para la mejora en el acceso y aumentar la oferta en educación superior.

Concretamente en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina existe una brecha para acceder a la educación superior. Según cifras reportadas por las Instituciones de Educación Superior – IES en el SNIES la tasa de cobertura bruta en educación superior de los programas ofertados por las IES localizadas en el departamento para el año 2018 fue de 21,6%, ingresan jóvenes en edades entre los 17 y 21 años de edad.

El SNIES reportó las siguientes cifras del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en cuanto a la matrícula total en educación superior para el año 2018 fue de 1,474 estudiantes. La tasa de absorción inmediata para el año 2017 fue de 50,6% de los cuales 642 estudiantes de grado 11 reportados para el año 2016, ingresaron a una IES 325 estudiantes, para el año 2018 la tasa de absorción inmediata fue de 40,6% ya que de los 623 estudiantes reportados de grado 11 para el año 2017 solo 253 estudiantes realizaron tránsito a la educación superior en el año 2018, esto quiere decir que 370 jóvenes recién egresados de educación media no ingresaron a una IES. Se puede observar que en el año 2018 la tasa de absorción inmediata decreció en comparación con el año 2017 en un 10%.

A continuación, en la tabla 3 se aprecia un resumen estadístico de educación superior a nivel nacional y del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en cuanto a matrícula total, matrícula pregrado, posgrado, tasa de cobertura bruta y la tasa de transito inmediato para el año 2018.

Tabla 3.

Resumen estadístico ES nivel Nacional y Departamento de SAI

	Tasa de cobertura bruta en educación superior	Matrícula total de educación superior	Matrícula en programas de pregrado	Matrícula en programas de posgrado	Tasa de tránsito inmediato a educación superior
San Andrés y Providencia	21.6%	1,474	1,399	75	40.6%
Nación	52.0%	2,408,041	2,234,962	173,079	38.7%

Adaptación Propia, fuente: MEN (SNIES, 2019)

Por otra parte, el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina no cuenta con una universidad propiamente establecida, existe una sede de la Universidad Nacional que emplea un programa llamado PEAMA Caribe el cual ofrece carreras profesionales permitiendo realizar al estudiante los dos primeros semestres en la isla, pero luego se tienen que desplazar al interior del país para continuar con sus estudios profesionales. La Universidad Nacional de Colombia con este programa cumpla con lo estipulado en la ley 1084 de 2016 que refiere “que las instituciones de educación superior otorgaran el 1% de sus cupos a los bachilleres de los departamentos en los que no haya instituciones de educación superior y otro 1% a los aspirantes que provengan de municipios de difícil acceso o con problemas de orden público” (UNAL, s.f). Sin embargo, hay que tener en cuenta que la condición de residir en otra ciudad donde tenga sede la Universidad Nacional de Colombia genera altos costos para el estudiante y su familia que debe asumir los gastos de traslado a dicha ciudad y el sostenimiento, lo que dificulta la permanencia en el programa de formación universitaria.

Adicional a la presencia de la Universidad Nacional en San Andrés el Departamento Archipiélago cuenta con dos instituciones de formación técnica y tecnología que son el SENA

Regional San Andrés, el cual ofrece programas técnicos y tecnológicos y el Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional (INFOTEP), el cual oferta programas técnicos profesionales.

También es menester señalar que en el Departamento no existe una política pública orientada a la educación superior, por lo anterior, el Gobierno ha generado una serie de programas y proyectos enfocados a fortalecer la educación superior en el Archipiélago, entre estos se encuentra la Alianza Estratégica que es un convenio (No. 9677-20-550-2013) celebrado el 30 de mayo de 2013 por el Ministerio de Educación Nacional (MEN), el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX, el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, cuyo objeto consiste:

En virtud del presente convenio el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres Subcuenta Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina aportará los recursos para el financiamiento de créditos educativos condonables en programas técnicos, tecnológicos, universitarios o de posgrados en el país, a los raizales y residentes del Archipiélago, a través del ICETEX, los cuales serán otorgados de conformidad con las condiciones establecidas en el presente convenio y en el reglamento de Crédito Educativo del ICETEX. (Convenio No. 9677-20-550-2013)

Por lo tanto, de acuerdo con todo lo expuesto anteriormente esta investigación se propone analizar el programa de Alianza Estratégica implementado en el Archipiélago de San Andrés para que los jóvenes raizales y residente del Departamento tengan acceso a la educación superior durante el periodo comprendido entre el año 2013 y el año 2019. Con ello, la pregunta que orienta este trabajo es: ¿Cómo ha sido la implementación del programa Alianza Estratégica en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina durante el periodo 2013-2019?

1.1. Objetivo general

Analizar la implementación del programa Alianza Estratégica en educación superior en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina durante el periodo 2013-2019.

1.2. Objetivos específicos

- Determinar a partir de la revisión teórica un conjunto de categorías que permitan realizar el análisis de la implementación del programa Alianza Estratégica en educación superior.
- Describir el proceso de implementación del programa Alianza Estratégica en el Archipiélago San Andrés, Providencia y Santa Catalina durante el periodo 2013-2019.
- Identificar debilidades y fortalezas presentadas en la implementación del programa Alianza Estratégica en el Archipiélago San Andrés, Providencia y Santa Catalina durante el periodo 2013-2019.

1.3. Justificación

Esta investigación resulta una oportunidad para realizar un estudio analítico de la implementación del programa Alianza Estratégica en educación superior en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Es necesario hacer este ejercicio para destacar los aspectos que permiten comprender y abordar el tema de la educación superior en el Departamento Archipiélago.

El desarrollo de este trabajo centra su mirada en las políticas públicas y en los programas diseñados para el acceso a la educación superior, dirigida a poblaciones donde las opciones son limitadas o los recursos son escasos y por medio de estos se puede generar mayores posibilidades para los jóvenes de acceder a la educación superior.

Es importante destacar que este tipo de investigaciones permiten conocer la eficacia que tienen

las estrategias elaboradas desde el Gobierno Nacional para los entes departamentales y municipales, ya que muchas veces no se tiene en cuenta a los actores locales, siendo estos de vital importancia para la elaboración e implementación de las políticas. Las entidades gubernamentales presentan proyectos y programas que pueden ayudar a contrarrestar las problemáticas sociales que está viviendo una población determinada, presentan soluciones viendo el problema desde la periferia, sin tener en cuenta el contexto y sus características particulares, por eso se necesita una inclusión y participación activa de los distintos actores que pueden intervenir para llevar a cabo de manera eficaz el programa.

De modo que a partir de una lectura local de las problemáticas existentes y con la participación de todos los actores que se ven involucrados en el área se puede diseñar un programa que impacte de manera positiva el problema que originó la creación del mismo.

Esta investigación busca analizar cómo se está implementando el programa Alianza Estratégica para así dar recomendaciones a nivel local (Gobernación, Secretaría de Educación) y nacional (MEN, ICETEX, FNGRD) que puedan optimizar el mismo, beneficiando al Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y a todos los estudiantes beneficiarios del programa.

También, es relevante ahondar en este tema ya que en el Departamento Archipiélago no se ha realizado un análisis del programa Alianza Estratégica, además escasean las investigaciones en el tema de educación superior, por lo que sirve como referencia para las nuevas investigaciones que se realicen en sobre este derecho fundamental que es la educación superior.

Capítulo II

2. Marco Teórico

2.1. Antecedentes

En América Latina existen dificultades estructurales que excluyen de la educación superior a poblaciones de jóvenes en condiciones de vulnerabilidad, como lo señala Chávez (2013), es por ello, que los gobiernos buscan responder a las demandas de este sector generando políticas públicas y programas educativos. Dentro del marco de las investigaciones realizadas acerca de los programas de educación superior que se implementan en América Latina se puede mencionar el caso de México en la universidad indígena de San Luis de Potosí, que buscaba evaluar los subsidios económicos que recibían los jóvenes indígenas para acceder a educación superior. Para ello se tuvo como objetivo analizar y evaluar las políticas públicas enfocadas a combatir el déficit en la educación superior indígena en San Luis Potosí (Quintero 2011).

México es uno de los países de Latinoamérica con una población numerosa, incluyendo en ella los grupos indígenas que conforman un porcentaje significativo en la población. Sin embargo, el porcentaje de población indígena inscrita en la educación superior es de 1%, porcentaje alarmante para la integración de las comunidades y sus políticas públicas. También pone en tela de juicios la inclusión de temáticas relacionadas a los pueblos indígenas dentro de los contenidos de educación básica, media y superior. Por lo que la investigación de Quintero (2011) buscó hacer un análisis de las políticas públicas diseñadas para combatir el déficit existente en la educación superior indígena de San Luis de Potosí en el periodo comprendido entre el 2001 y el 2007.

Se partió de las siguientes preguntas de investigación: ¿Con qué opciones de acceso cuentan los jóvenes indígenas para ingresar a instituciones de educación superior en América Latina? ¿Qué recursos económicos tiene a la mano un joven indígena para poder continuar sus estudios superiores? ¿En las opciones que existen para que un joven indígena estudie en una institución de

educación superior, se le da la debida importancia a la diversidad cultural y lingüística? ¿En San Luis Potosí, la creación de la Universidad Indígena ha sido una acción de gobierno eficaz y eficiente para combatir el déficit en la educación superior de los jóvenes indígenas? (Quintero, 2011).

Para evaluar el déficit existente en la educación superior indígena de San Luis de Potosí en la fase de la implementación se usaron dos tipos de evaluación; la primera de ellas es la evaluación de la implementación, la cual produce información destinada a alimentar el proceso de adopción de decisiones que se vincula a la puesta en marcha y gestión de la política (Tamayo, 1997, citado por Quintero, 2011); y la segunda se da en los estudios de seguimiento de programas, en esta la evaluación se realiza de manera permanente durante la implementación de la política y genera información en tiempo real, la cual es suministrada a los responsables de las distintas fases del proceso para que introduzcan, en su caso, las correcciones oportunas en los mecanismos de operación de la política. (Tamayo, citado por Quintero, 2011).

Se estudiaron diferentes instituciones educativas y la proporción de estudiantes originarios de comunidades indígenas, el porcentaje de becas de estudio y su inclusión dentro del programa académico y concluyeron que resulta indispensable reestructurar la política pública inicial, que teóricamente está presente para dar visibilidad a estos estudiantes, pero que en la práctica no los incluye, ya que muchos estudiantes encuentran difícil, casi imposible sobresalir en la vida universitaria ya que no existía un grupo que los identificara, además de no responder a sus expectativas de vida y metas personales. A pesar de esto, también se evidenciaron algunas instituciones que, sí cumplían con los requerimientos y características de la comunidad indígena, no solo incluyendo su cultura a la vida universitaria, sino que buscaba brindar una formación integral a cada uno de sus alumnos.

Siguiendo esta misma línea de inclusión educativa en Paraguay, Spinzi y Wehrle (2017), realizaron una investigación que lleva por título, “Inclusión educativa en Paraguay: Un análisis de los programas orientados al acceso a la educación de jóvenes en situación de vulnerabilidad y exclusión social implementados en los dos últimos gobiernos 2008-2013 y 2013-2018”. Dentro del cual buscaban analizar los limitantes y los avances de las políticas públicas implementadas durante esos periodos de gobierno, la metodología utilizada fue cualitativa y la técnica fue revisión documental. Para el análisis documental se vieron tres aspectos importantes: que se ha realizado, como se ha llevado a cabo y los resultados que ha tenido.

Entre los programas evaluados se encuentra un estudio publicado en el año 2013 sobre la evaluación de la implementación y alcance de las becas estatales para el acceso a la universidad de los pueblos indígenas en Paraguay. El objeto era comprobar si las políticas públicas, especialmente los programas de becas, responden a las necesidades de la población indígena. Realizaron entrevistas semi-estructuradas a actores clave como jóvenes, representantes institucionales y organizacionales relacionados directamente con el tema. En el estudio Spinzi y Wehrle (2017) encontraron que de las diferentes becas otorgadas las de Itaipú, eran las más completas y con mayores beneficios; sin embargo, eran las menos solicitadas por los jóvenes indígenas, debido a que no eran conocidas, la información era escueta y las carreras ofrecidas que incluían en las becas no eran atractivas o necesarias para esta población. Los investigadores concluyeron que el acceso a la información de este tipo de programas es fundamental para que la población pueda aspirar o aplicar a ellos, porque en muchos casos desconocen las convocatorias e incluso evidenciaron que están sujetas a voluntades de las personas de turno.

A nivel general, de todos los programas analizados en este estudio, los investigadores concluyeron que a pesar de los avances en responder a las necesidades del contexto de los indígenas

beneficiarios de las becas y que en general el programa de becas tuvo una percepción positiva; aun existes grandes retos. Spinzi y Wehrle (2017) mencionan que no se puede determinar si los objetivos propuestos por los programas se logran o no ya que identificaron problemas en el planteamiento y la elaboración de los programas, no hubo claridad en los indicadores de resultado puesto que no son medibles ni alcanzables. Resulta necesario replantear las políticas públicas de educación, las estrategias para la implementación y los resultados que se desean obtener deben ser medibles a través de indicadores claros y concretos.

Por otra parte, encontramos que el desempeño académico es una de las variables importantes para ingresar y permanecer en este tipo de programas. En Perú se realizó una investigación que lleva por título “La condición de becario y rendimiento académico en estudiantes de una universidad peruana”. El estudio se centra en analizar el programa “Beca 18”, buscó beneficiar a jóvenes entre los 16 y los 22 años de bajo nivel socioeconómico los cuales recibieron apoyos económicos para completar sus estudios y es para personas de escasos recursos económicos, a quienes se les entregó subvenciones educativas. En su investigación buscaban analizar el efecto diferencial del programa Beca 18 promovido por el gobierno peruano en el rendimiento académico de los beneficiarios y no beneficiarios durante los estudios de una carrera universitaria. (Salinas, Hernández y Barboza, 2017)

Utilizaron una metodología cuantitativa de tipo ex post facto, tomando como muestra 1,262 estudiantes de la universidad Privada del Norte y como variables de estudio la condición de becario y su influencia en el rendimiento académico. Como resultado evidenciaron que los estudiantes becarios obtuvieron resultados académicos significativamente superiores (99.5%) a los estudiantes no becarios (78,7%) (Salinas, Hernández y Barboza, 2017). Por lo tanto, el estudio concluyó que el programa “Beca 18” tuvo un resultado positivo en el rendimiento académico de los estudiantes

beneficiarios. (Salinas et al, 2017)

Adentrándose en el contexto nacional, en Colombia Gómez y Celis (2009) realizaron un estudio que lleva por título: “Créditos educativos, acciones afirmativas y equidad social en la educación superior en Colombia”, donde se realiza un análisis del programa ACCES como una política social de acceso con equidad a la educación superior. En el texto explican que la educación superior tiene una fuerte demanda por parte de la población porque la cantidad de graduados de secundaria cada año es mayor, esto sumado a que el acceso a la educación superior es difícil debido a la ineficiencia del sector público y las costosas matrículas de las instituciones privadas. La mayor parte de esta demanda proviene de estudiantes de escasos recursos, con la gran problemática económica para poder financiar su educación superior, por eso el Gobierno Nacional para el año 2002 a través del ICETEX creó el programa Acceso Con Calidad a la Educación Superior, mejor conocido como ACCES, su objetivo era promover el acceso a la educación superior a jóvenes de escasos recursos, estableciendo políticas de crédito educativo subsidiado y focalizados a la población con niveles socioeconómicos bajos.

Para los años comprendidos entre el 2003 y el 2008 de los beneficiarios de este programa según Gómez y Celis (2009) el 80,3% estaban en instituciones educativas privadas, y el 19,7% en instituciones educativas oficiales, evidenciándose la baja cobertura de las instituciones de educación superior oficiales para este programa de crédito que se enfocó mayoritariamente en las instituciones de educación superior privadas, lo que se puede denominar como “la necesidad de comprar educación privada a través del endeudamiento” ya que no tuvieron otras posibilidades de acceder a educación pública porque los cupos son escasos, lo que visibiliza un escenario de extrema inequidad. De igual forma, plantean que los estudiantes menos favorecidos han recibido una educación de baja calidad y no están en iguales condiciones para competir por los cupos en las

universidades públicas, que son altamente demandadas por los estudiantes que quieren acceder a estas instituciones. Por lo que concluyen que el crédito ACCES es una manera de privatizar el costo de la educación superior a cuenta de los estudiantes menos favorecidos.

Por otro lado, Pérez (2016) propone un “marco de análisis para el estudio de los programas de crédito educativo en Colombia”. Este marco de análisis se basa en el proceso de “making policy”, dentro del cual estudia la relación entre los problemas, actores y decisiones que intervienen en la política pública. Aunque se ha destacado la relevancia de los créditos educativos en materia de las políticas públicas no existía un marco metódico que estudiara las diferentes etapas desde su elaboración hasta la implementación de la misma. Por lo tanto, se necesitaba comprender cómo se elaboraba el problema público que originan los créditos educativos como mecanismo de una política pública para fomentar el acceso a los estudiantes de escasos recursos la educación superior, también analizar los actores que participan e influyen en la política y ver el proceso en la toma de decisiones.

En cuanto al problema público Pérez (2016) manifiesta que la política está inmersa en situaciones problemáticas que afectan determinados sectores de la sociedad en particular y llaman la atención de los gobiernos para que estos desplieguen cursos de acción para intervenir su estructura general, sus causas o consecuencias. Sin embargo, hay que precisar que no todos los problemas son públicos ni todos logran ingresar a la agenda del gobierno. Por lo tanto, para que un problema sea considerado público debe cumplir con las siguientes consideraciones:

- 1) Que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público; ello es, que afecte negativamente a un grupo considerable o influyente de la sociedad; 2) Que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción; y 3) Que, a los ojos de los miembros de la comunidad, la acción sea competencia de alguna entidad

gubernamental. (Aguilar, 1993 citado por Pérez, 2016)

Por actores se entiende todo individuo o grupo social que esté vinculado al problema de la política pública. Por eso se tiene en cuenta no solo a los actores que ejercen de manera directa una influencia, sino también a los sujetos pasivos ya que “puede constituir un factor explicativo de la selección de una determinada política frente a otras posibles” (Knoepfel et al., 2007, citado por Pérez, 2016), el cual clasifica los actores de la siguiente manera: actores políticos, actores burocráticos, beneficiarios finales, población objetivo y actores terciarios. En la misma línea plantea el proceso de toma de decisiones desde la teoría de la papeleras de reciclaje “Garbage Can Model”, en donde:

Las organizaciones arrojan problemáticas, esperando que, al interior, el problema se una, de una u otra forma, con una solución que espera dentro del bote a ser usada para fines ligeramente coincidentes con sus alcances. Las papeleras representan una colección de decisiones para superar problemas y asuntos públicos, que buscan situaciones de decisión en las cuales puedan ser puestas en práctica... Estas suelen tener preferencias por problemas difusos y por alternativas de solución igualmente ambiguas. (Pérez, 2016)

Esta ambigüedad genera que se tome una decisión poco clara, ya que al no entender el problema los actores no escogen el modelo de intervención adecuado, por lo que estarían trabajando en base al ensayo y error, teniendo que rediseñar la política pública. Siendo así, el ICETEX con sus diferentes programas de crédito se ha vuelto un actor importante en la política de educación superior del país, destacándose como un actor burocrático, moviendo recursos para beneficiar la intervención. Sin embargo, en cuanto a las decisiones se cuestionan los créditos como primera opción para el acceso a la educación superior, cuando existen otras formas de intervención que puede realizar el Estado para que cumpla con el mismo objeto, por eso si se realiza un estudio bajo el marco de análisis anteriormente expuesto, se puede argumentar siguiendo a Pérez (2016) que se

pueden analizar la manera en que los créditos educativos han tomado progresivamente un papel protagónico en la política educativa colombiana para el acceso con equidad a la educación superior. (Pérez, 2016).

En el Archipiélago de San Andrés, se realizó un diagnóstico etnoeducativo por parte de Enciso (2014), en este se menciona que en el servicio educativo hay que tener en cuenta que los hijos de familias inmigrantes del archipiélago constituyen el 75% de los estudiantes, los cuales no reciben una educación bilingüe ni etnoeducativa, y los idiomas tradicionales de las islas es el inglés y el creole, esto evidencia una insuficiencia en los contenidos de las escuelas para los mismos pobladores de la isla. Este porcentaje migra a la educación superior, la cual, sin bases en lo que es la cultura tradicional de la isla, no puede realizar una adecuada integración de saberes sobre la cultura que estos jóvenes conviven día a día, dando como resultado la desaparición de costumbres y tradiciones. (Enciso, 2004)

En el estudio de Enciso (2004) se encontró que, para el segundo período del año 2003, había 1.015 estudiantes matriculados en 13 programas de pregrado, sin embargo, frente a una población de 6.500 jóvenes entre 18 y 23 años, la tasa de cobertura total en pregrado fue de 15.6%. sobre esto Enciso (2004) planteo que la poca oferta académica de la época, los altos costos en la matrícula y los puntajes bajos obtenidos en los exámenes de ingreso habían generado un significativo número de jóvenes no pudieran ingresar a la educación superior.

Con estas condiciones, una alternativa de estudios para los jóvenes de las islas fue el salir a estudiar en otras ciudades, incluso fuera del país, donde hubiese la oferta académica que en San Andrés no tenían acceso. Esta situación era aún más compleja para los jóvenes de Providencia y Santa Catalina donde Enciso (2004) encontró que no existía ningún centro educativo de educación superior y los costos de transporte, manutención y gastos académicos para los jóvenes que desean estudiar en otros lugares son demasiado costosos para las familias raizales.

Dos años más tarde en el 2016, Suelen Herrera realizó un estudio titulado “El acceso a la educación superior y sus factores de riesgo de deserción en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”, donde explicó los riesgos de deserción a sus estudios superiores de los jóvenes provenientes del Departamento Archipiélago, al enfrentarse a múltiples choques cuando inicial sus estudios, para ello realiza un análisis descriptivo, recolectando información por medio de encuestas y entrevistas. Herrera (2016) argumenta que los jóvenes de San Andrés al trasladarse fuera de su lugar de origen asumen altos costos para acceder a la educación, económicos y no económicos ya que dentro de las islas las opciones son pocas especialmente a nivel superior. Es por esto, que los costos se van incrementando a medida que las posibilidades de acceso a la educación superior dentro del archipiélago eran limitadas.

Dentro de los resultados de su investigación, se obtuvo que las razones por la que desertan los estudiantes del Archipiélago se encuentra mayormente los factores personales y económicos, y es más frecuente que se dé hacia la mitad de la carrera técnica, tecnológica o universitaria. Así mismo explica que el nivel de cobertura dentro de las islas no es suficientemente atractivo para que los jóvenes tengan acceso o permanecer dentro de las instituciones locales, estos deben entrar en proceso de evaluación y mejora continua de modo que se invierta en capital humano y social para alcanzar niveles de calidad más idóneos (Herrera, 2016).

2.2. Marco conceptual y bases teóricas.

2.2.1. Sistemas de Educación Superior en Latinoamérica y en Colombia.

La educación superior es la etapa que se realiza una vez se ha finalizado la educación media, su duración y su estructura dependen de la legislación de cada país (Navarro, 2015). La UNESCO refiere que “la educación superior debe hacer frente a la vez a los retos que suponen las nuevas oportunidades que abren las tecnologías, que mejoran la manera de producir, organizar, difundir y

controlar el saber y de acceder al mismo deberá garantizarse un acceso equitativo a estas tecnologías en todos los niveles de los sistemas de enseñanza” (UNESCO, 1998).

En América Latina el aumento en la tasa bruta promedio de matrícula explica también el crecimiento que han tenido los países, ya que donde esta tasa fue mayor así mismo fue el crecimiento. “En estos países, los hacedores de política tomaron medidas agresivas para expandir el acceso. Además, el sector privado jugó un papel importante y las políticas como los préstamos educativos y las becas facilitaron el acceso a las IES privadas.” (Ferreya, Avitabile, Botero, Haimovich y Urzúa, 2017).

En México el sistema de educación superior es complejo y heterogéneo, se divide en varios subsistemas, como lo menciona el Organismo para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OECD (2019) está conformado por 13 subsistemas, estos son esencialmente diferentes en cuanto las estructuras de gobierno, a docentes, instituciones, calidad, acuerdos de financiamiento, dependencia gubernamental, programas, intensidad investigadora. Para el año 2003 el sistema de educación superior se conformaba por 1,516 instituciones, de la cuales solo 56 eran universidades de carácter público, 194 institutos tecnológicos, 56 otras públicas, 60 universidades tecnológicas, 693 instituciones particulares y 457 educación normal.

En México existen universidades con autonomía, según la OECD (2019) está definida en el artículo tercero de la Constitución Política de México donde refiere que:

Las universidades e instituciones de carácter superior a la que la ley le permita la autonomía tendrán la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismas, cumplirán sus fines educativos, investigar y divulgar la cultura de acuerdo a los principios del artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas”.

(Constitución política de México)

Para acceder a una IES en México exigen a todos sus alumnos haber finalizado el bachillerato,

pero cada universidad es libre de establecer los requisitos para el ingreso a la misma. De hecho, algunas de las universidades públicas brindan estudios de nivel secundario, según la Organización de Estados Iberoamericanos para la educación, la ciencia y la cultura - OEI (2001) se les concede un pase automático, esto quiere decir que los estudiantes que concluyeron satisfactoriamente el bachillerato en universidades públicas, pueden acceder estudios profesionales de manera directa, en cambio para estudiantes que hayan realizado el bachillerato por fuera se les practica un examen de ingreso obligatorio para acceder a la educación superior.

Por su lado, en Brasil para acceder a una IES es necesario presentar requisitos para la admisión, según Guadagni (2008) entre esos están: haber concluido el nivel de enseñanza media y haber aprobado el proceso selectivo impuesto por cada institución, las notas obtenidas en el examen de enseñanza media también puede utilizarse para acceder a algunas universidades, dicho examen fue creado en 1998, con el objetivo de evaluar los conocimientos que tienen los estudiantes, estos resultados también ayudan a otorgar becas del programa universidad para todos.

El Ministerio de Educación de Brasil en el año 2005 creó el programa universidad para todos, este programa establece como objetivo otorgar becas en instituciones privadas de educación superior, para tener acceso dicho beneficio los participantes deben haber terminado la educación secundaria y haber aplicado al examen de enseñanza media en el año inmediatamente anterior obteniendo un puntaje mínimo de 450, otro de los requisitos para acceder a las becas es que el postulante debe acreditar ingresos mensuales de un salario mínimo y medio por integrante del grupo familiar, para así obtener una beca completa. (Guadagni, 2008).

En cuanto al acceso a la educación superior, tanto en México y Brasil para el año 2000 contaban con una tasa de cobertura de la educación superior para la población de 18 a 22 años, en un 16% Brasil y México con un 19%, ya para el año 2016 aumentan significativamente estos porcentajes, Brasil con un 39% y México en un 32%. Sin embargo, mientras en México se ha apostado por

ampliar las oportunidades de acceso a través de políticas para expandir la oferta de educación superior oficial, en Brasil ocurre lo contrario, favoreciendo el crecimiento de las instituciones de educación superior privadas. Ello ha dado como resultado que en México la matrícula sea mayoritariamente pública (72%), y en Brasil sea mayoritariamente privada (72%). (Márquez y Alcántara, 2019).

Ambos países han puesto en marcha programas de becas para estudiantes de escasos recursos como parte de las estrategias para asegurar el acceso igualitario a la educación superior, México con su Programa Nacional de Becas y Financiamiento para la Educación Superior (PRONABES) que inició en 2001 y que a partir de 2017 recibe el nombre de Programa de Becas de Manutención. En Brasil en el 2004 se implementó el Programa Universidad para Todos (ProUni) y el cual se mantiene con el mismo nombre hasta la fecha, en ambos países, las becas se otorgan siguiendo criterios económicos con el fin de que los beneficiarios sean jóvenes de bajo recursos económicos. (Márquez y Alcántara, 2019).

Por otra parte, encontramos que Argentina ha logrado un progreso en la educación superior, a partir del año 2006 hasta el 2012 más del 64% de hombres y mujeres tuvieron acceso a la educación superior, esto quiere decir que hubo un aumento significativo de estudiantes, por lo que las instituciones de educación superior para el año 2016 crecieron, “el sistema universitario argentino está conformado por 53 universidades nacionales y 49 universidades privadas, más institutos universitarios (7 estatales 14 privados); seis universidades provinciales, una universidad extranjera y una universidad internacional.” (Otero y Corica, 2016).

Además, el gobierno argentino ha generado estrategias políticas destinadas a promover el ingreso al nivel superior, entre esas intervenciones el Ministerio Nacional de Educación ha diseñado programas de becas para el acceso a la educación superior, entre sus principales están: El Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB), el Programa Nacional de Becas Universitarias

(PNBU) y el Programa Nacional de Becas para Carreras de grado en Área TICS (PNBTICS). Estos “programas están dirigidos a promover la igualdad de oportunidades, a través de la implementación de un sistema de becas que facilite el acceso y/o la permanencia de alumnos de escasos recursos económicos y buen desempeño académico en los estudios de grado en Universidades Nacionales o Institutos Universitarios” (Otero y Corica, 2016).

Para postularse a uno de estos programas de becas, tiene en cuenta una serie de variables del postulante, como la situación económica, el desempeño académico durante la secundaria, la lejanía del estudiante a la universidad, la edad, entre otros.

En Colombia, el sistema de educación superior está compuesto por cuatro tipos de instituciones de educación superior reconocidas en el país que son: universidades, instituciones universitarias, instituciones tecnológicas, instituciones de formación técnica, las primeras ofrecen programas de pregrado y posgrado (maestría y doctorados) y realizan investigaciones científicas, las segundas también ofrece programas de pregrado y posgrado hasta el nivel de especialización, las terceras ofrecen programas hasta nivel tecnológico y pueden seguir hasta el título profesional, y por último las instituciones Técnico Profesional como su nombre lo indica ofrecen programas de pregrado de nivel técnico/profesional para determinadas carreras o trabajos y estos son a corto plazo. Estas instituciones pueden ser públicas o privadas, sin embargo, si son privadas deben ser sin ánimo de lucro en virtud del artículo 98 de la ley 30 de 1992. Los tres primeros tipos de instituciones de educación superior, como requisito básico requieren que el aspirante tenga el grado de bachiller, pero cada institución decide sus requisitos para el proceso de admisión que pueden ser, entrevistas, exámenes, las pruebas Saber 11, etc. La Tabla 4 presenta el número de instituciones de educación superior en Colombia, públicas, privadas y régimen especial, para el año 2018.

Tabla 4.

Instituciones de educación superior 2018

CARÁCTER	RÉGIMEN			TOTAL
	PUBLICAS	ESPECIAL	PRIVADA	
Universidad	32	1	53	86
Institución Universitaria	18	13	103	134
Institución Tecnológica	5	6	37	48
Institución Técnica Profesional	9	-	21	30
TOTAL	64	20	214	298

Fuente: MEN (SNIES, 2019)

El Ministerio de Educación Nacional es el encargado de promover la educación en todos los niveles, el MEN fue creado en 1886 y sus funciones están reglamentadas en el artículo 2 del decreto 5012 de 2009, entre ellas se destacan formular la política nacional de educación, preparar y proponer los planes de desarrollo del sector, dictar las normas para la organización, los criterios pedagógicos y técnicos para la atención de las diferentes modalidades de prestación del servicio educativo; impulsar, coordinar y financiar programas nacionales de mejoramiento educativo, formular políticas para el fomento de la educación superior, dirigir el proceso de evaluación de la calidad de la educación superior para su funcionamiento, entre otros.

Dentro de la estructura organizacional del Ministerio de Educación Nacional se encuentra el Viceministerio de Educación superior creado en el año 2003, y es el encargado de gestionar la aplicación, la planificación, la formulación, la adopción de políticas y la supervisión de los planes y proyectos relacionados con la educación superior.

También existen otros organismos que contribuyen de manera directa a la educación Superior en Colombia, entre esos están: El Consejo Nacional de Educación Superior - CESU, es un

organismo asesor del Ministerio de Educación Nacional, en donde tratan temas relevantes como la creación de nuevas universidades, programas, etc. Encontramos también dos instituciones consultivas del Ministerio de Educación, la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de Calidad de la Educación Superior - CONACES, y la Comisión Nacional de Acreditación - CNA, la primera asesora y orienta el aseguramiento de la calidad de la educación superior, evalúa los requisitos para adquirir el registro calificado, la segunda CNA asesora sobre la presentación de solicitudes de las instituciones para la acreditación de alta calidad. Por su parte, el encargado de la evaluación de todos los niveles de la educación en Colombia es el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación - ICFES, en educación superior realiza la evaluación una vez culminado los estudios de pregrado, denominada la Saber Pro.

Para promover políticas que aumenten la investigación científica y la producción de conocimiento está el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (COLCIENCIAS), que financia muchos proyectos de investigación científica adelantados por universidades, investigadores, etc. Del mismo modo, el Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX brinda apoyo financiero a estudiantes de escasos recursos, su objetivo es aumentar la cobertura y el acceso a la educación superior en el país. Por su parte, el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, tiene como objetivo promover actividades productivas que contribuyan al desarrollo económico, social y tecnológico del país, a pesar de que no depende del Ministerio de Educación sino del Ministerio del Trabajo, el SENA durante la última década ha contribuido significativamente a la educación técnica y tecnológica de Colombia.

Por su parte, la financiación de la educación superior en Colombia está regulada en la ley 30 de 1992 en su artículo 86 establece:

Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán

constituidos por aportes del Presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales y por los recursos y rentas propias de cada institución. Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos. (Ley 30 de 1992)

Así mismo establece en su artículo 87 que:

A partir del sexto año de la vigencia de la presente Ley, el Gobierno Nacional incrementará sus aportes para las universidades estatales u oficiales en un porcentaje no inferior al 30% del incremento del Producto Interno Bruto. Este incremento se efectuará de conformidad con los objetivos previstos para el Sistema de Universidades Estatales u oficiales y en razón al mejoramiento de las instituciones que lo integran. (Ley 30 de 1992)

También las universidades de educación superior reciben gracias a un impuesto de estampilla (consiste en un gravamen que se paga por suscribir documentos o contratos que interviene una entidad territorial) un determinado monto de dinero que el departamento gira a las universidades públicas. Sumándole a esto en la Constitución Política en su artículo 69 garantiza la autonomía universitaria, esto quiere decir que las instituciones de educación superior tienen la libertad de generar sus recursos propios de las diferentes actividades que realizan como por ejemplo de investigación, seguros, matrícula, asociaciones etc.

Es pertinente profundizar sobre el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), creado por el Gobierno Nacional en el año 1950, adscrito al Ministerio de Educación Nacional con el fin de que los estudiantes de familia de escasos recursos, que no puedan costear matrícula y manutención tuvieran acceso y una forma de financiar su educación superior. El ICETEX ofrece créditos educativos, de corto, mediano y largo plazos a los

estudiantes que deseen matricularse en programas técnicos, tecnológicos, de pregrado y posgrado en instituciones de educación superior nacionales e internacionales, así mismo gestiona becas financiadas por organizaciones públicas y privadas.

En el año 2002, cuando la tasa de cobertura bruta en educación superior fue del 24%, solo el 9% de la población estudiantil objetivo tuvo acceso a créditos educativos. El mismo año en que el gobierno lanzó su plan para extender y mejorar la educación (la Revolución Educativa), se pidió al ICETEX que implementara un programa rediseñado de ayudas al estudiante, llamado Acceso con Calidad a la Educación Superior (ACCES). Los ambiciosos objetivos del programa ACCES fueron aumentar el acceso equitativo a la educación superior en Colombia, mejorar la eficiencia del sistema y contribuir a la mejora de su calidad y pertinencia. Entre 2002 y 2011, el número total de créditos educativos del ICETEX (nuevos y renovados) aumentó de 53.969 a 155.199. Como consecuencia de ello, en 2010 la proporción de beneficiarios de créditos en la población estudiantil objetivo había subido al 20%. (OCDE y Banco Mundial, 2012)

Si bien es cierto, gracias a los créditos educativos del ICETEX cada día más estudiantes consiguen acceder a una institución de educación superior, también es cierto que los recursos disponibles aún siguen siendo insuficiente para conceder créditos a todos los aspirantes que cumplen con los requisitos establecidos para acceder a estos.

2.2.2. Las Políticas públicas.

2.2.2.1 ¿Qué son las políticas Públicas?

Desde los años cincuenta, la participación de diversos actores ha dado como resultado diferentes aspectos de las políticas públicas, con esto se dio a conocer una gran amplitud y grado de

complejidad de un ámbito de acción de gobierno, para Frohock (1979), citado por Ruiz (1996) una política pública es una práctica social y no un evento singular, ocasionado por la necesidad de conciliar demandas conflictivas.

Asimismo, Sánchez (2015) señala que Lasswell (1951) planteó la complejidad de llevar a cabo la racionalidad del diseño de políticas públicas y utilizar las ciencias sociales para lograrlo. En el año 1951 Lasswell sintetizó una tendencia la cual llamó la orientación hacia la política pública, la cual ayudaría a la construcción de nuevos modelos para que las ciencias sociales pudieran abordar los problemas de lo públicos y fuesen capaces de brindar opiniones y soluciones a los problemas.

Antes de mencionar en concreto lo que son políticas públicas se tendrán en cuenta tres conceptos que ayudarán a comprender dónde se encuentran ubicadas las políticas públicas dentro de la ciencia política, según Villarreal (2011), *polity* “se refiere al modo, usualmente estable, que una comunidad determinada organiza sus actuaciones políticas”, *politics* “son las formas de conducta individuales o colectivas que se producen y encadenan dinámicamente en el ejercicio de la política pública” y por último *policy* que es cuando se contempla la política como resultados.

El término de política pública consta de dos palabras, y se designa como un solo elemento, Villarreal (2011) menciona que el concepto de “política” hace referencia a esas estrategias destinadas a prevenir o resolver situaciones previamente definidas como “problemas”, mientras que el objetivo “pública”, califica a las políticas y hace referencia un tipo particular de cursos de acción. Para él las políticas públicas son “esos espacios de acción y diálogo entre los actores de la escena pública (gobierno, sociedad civil y mercados), quienes en conjunto deciden los objetivos y los medios para resolver aquellas situaciones que democráticamente se definen como problemáticas.” (Villareal 2011)

Por su parte, para Muller (2002) es “el proceso por el cual se elaboran y se implementan

programas de acción pública, es decir, dispositivos político-administrativos coordinados, alrededor de objetivos explícitos”. Es importante destacar, que las políticas públicas no son una consecuencia espontánea del Estado, sino, como lo menciona Roth (2004), “más bien se trata de un proceso de construcción social producto de la interacción entre el Estado y la sociedad que se encuentra mediado por la gobernabilidad”.

Para Luis Aguilar (2008) las políticas públicas son una serie de acciones estructuradas de modo intencional y causal, por lo que se orientan a realizar objetivos considerados, ya que estos son un gran aporte para la sociedad, así mismo también pueden ayudar a resolver la problemática cuya solución sea de interés público. Estas son acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la magnitud ya que se ha dialogado entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; acciones que son llevadas a cabo por los entes gubernamentales o por éstos en asociación con personas sociales.

Otra definición de políticas públicas, es:

La intervención del Estado en respuesta a una situación problemática presente en la sociedad. Se entiende por políticas públicas un conjunto de instrumentos a través de los cuales el Estado, luego de identificar una necesidad (económica, política, ambiental, social, cultural, entre otras), implementa un conjunto de medidas reparadoras, construidas con la participación de los grupos afectados por los diversos problemas (Arroyave, 2010).

En esa misma línea, Merino (2013) afirma que:

Las políticas públicas son una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público. También suele llamarse con ese nombre a las decisiones transversales que regulan la actuación interna de los gobiernos y que están destinadas a perfeccionar la gestión pública. Pero aclara que no

cualquier intervención, regulación o acción pública es una política pública.

En Colombia, las políticas públicas son formuladas y ejecutadas tomando como base de construcción una interacción entre las comunidades, la administración y los grupos de interés. Según Arroyave (2011) en este enfoque se plantea que la política de gobierno desempeña un rol más formal, ya que los ciudadanos y grupos de interés ocupan un lugar en la construcción de la política, de su introducción al plan de gobierno y de asignación presupuestal para su ejecución. Esto debido a que los ciudadanos y grupos organizados ejercen construcción social, también son actores que se encargan de ejecutar, trabajar y se benefician de la política pública.

2.2.2.2 Etapas de las políticas públicas.

Después del análisis de los conceptos de políticas públicas, resulta necesario preguntarse ¿cómo se desarrollan los procesos de las Políticas Públicas? Diversos autores se han puesto a la tarea de ilustrar las etapas que configuran el ciclo de cómo se deben llevar a cabo las políticas públicas, algunos identifican cuatro etapas, otros hasta cinco y seis. Aguilar (1996) afirma que “es dominante en los estudios de política pública considerar que la política es un proceso que se desenvuelve por etapas, cada una de las cuales posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras”. Esto quiere decir que para realizar una política pública se requiere seguir ciertos pasos en orden lógico, estas etapas son interdependiente entre ellas, si existe la necesidad de replantear alguna, afectará a la siguiente.

Autores como Knoepfel, Larrue, Varone e Hinojosa (2012) identifican cuatro etapas principales:

1. La inclusión del problema público en la agenda gubernamental,
2. La programación legislativa y reglamentaria de la intervención pública,
3. La instrumentación del programa político-administrativo a través de planes de acción y actos formales de instrumentación (outputs) y
4. La

evaluación de los efectos provocados-impactos (outcomes). Por su parte, Kelly (2003) indica que hay seis pasos por los cuales transita el proceso de políticas públicas, los cuales son: Identificación de un problema, la puesta en agenda, la formulación de la política correspondiente, la aprobación de legislación o reglamentos para su implementación, la implementación de la política pública por los funcionarios o ejecutores y por último la evaluación de los resultados.

Por su parte, Delgado (2009) menciona que “el ciclo, como cualquier sistema, se “cierra” con un proceso de retroalimentación: la política pública no se extingue con la evaluación de sus resultados, sino que ésta puede dar lugar a una nueva definición del problema que inició el ciclo.” Por lo cual reconoce como las principales fases del ciclo de las políticas públicas las siguientes: La identificación y definición de problemas, la formulación de políticas, la adopción de la decisión, implantación y la evaluación.

Aguilar (1996) citado por Quintero (2011) hace una caracterización de las fases del proceso de las políticas públicas y cuál es su uso, la primera fase es la iniciación dentro de la cual se plantea el problema, se definen los objetivos, se diseñan opciones; la segunda fase es la estimación donde se investiga los conceptos, el impacto que puede generar la intervención o no hacer nada, se realiza un bosquejo del programa, se establecen criterios e indicadores; la tercera fase es la selección donde se debate las acciones posibles, los compromisos, negociaciones, se integran los elementos ideológicos y no racionales en la decisión y se asigna la responsabilidad ejecutiva; la cuarta fase es la de implementación, dentro de la cual se desarrollan las normas, procedimientos y lineamientos para la puesta en marcha en práctica de las decisiones, se modifica la decisión de acuerdo a las restricciones operativas y los recursos, se establecen los objetivos y estándares del programa. La quinta fase es la evaluación donde se compara los niveles esperados de rendimiento y los ocurridos, conforme a los criterios establecidos. Y por último la fase de terminación donde se determina los

costos, consecuencias y beneficios por la clausura de las actividades, se mejora si aún es necesario y se vislumbran los nuevos problemas en ocasión de la terminación (Quintero, 2011).

Si bien es cierto, cada autor plantea de manera diferente las etapas de las políticas públicas, también coinciden en elementos que son necesarios para llevarla a cabo, como son: La existencia de una problemática de carácter público, las acciones a tomar para resolver el problema y si estas producen los resultados deseados, sino se revisa para replantear el curso de la acción elegida.

A continuación, se relaciona la tabla 5 con el ciclo de las políticas públicas.

Tabla 5

Ciclo de las políticas públicas.

Identificación del problema publico	Incorporar el problema en la agenda (s)	Diseño	Implementación	Evaluación
No es lo mismo un problema privado, un problema social y un problema público (para pasar de PS a PP depende de la cantidad de personas y cuando se organizan, se activan y lo hacen visible ante los gobernantes. La autoridad solo trabaja con los Problemas Públicos.	<p>Agenda pública: conjunto de temas que los actores políticos creen que son importantes.</p> <p>Agenda de gobierno: Es el listado de problemas que el gobierno tiene pero que no siempre son espejos de los problemas sociales ya que tiene muchos limitantes como: recursos, el mismo plan de gobierno que este tenga, intereses, etc.</p> <p>Agenda Burocrática: El poder público está limitado por lo que dice la norma (principio de legalidad) tiene que moverse expresamente en sus funciones y no extralimitarse.</p>	Es el conjunto de instrumentos que se disponen y están relacionados con las causas. Racional: conjunto de instrumento que racionalmente puedan contra restar las causas.	A veces los diseños son muy buenos pero que los resultados no son los esperados, se dieron cuenta que en ese proceso suceden muchas cosas (fallas) Existe una brecha entre los diseños y los resultados. ¿Porque esas fallas? Hay diferentes teorías: *La implementación no solo es un asunto de la administración sino políticamente también. *conocer las características de las burocracias. *Tener profesionalización en el servicio público. *La discrecionalidad. La implementación es el área de estudios con mayor déficit de teorías.	Tipos de evaluación: *costo–beneficio *Procesos *institucional *Resultados *impacto etc. ¿Cuáles son los usos de la evaluación? *Es para conocer si lo que se está haciendo no tiene ningún desvío de la implementación. (aprender) *Es para observar si el diseño de la política es el correcto. (Re-diseñar) *Es para saber si las acciones públicas están resolviendo el problema. (rendir cuentas) Se sigue creyendo que la evaluación es sinónimo de sanción y no de aprendizaje por esos muchos servidores públicos alteran los números o presentan lo que conviene.

Elaboración propia, fuente: Apuntes académicos de Maestría Políticas Publicas (2019)

2.2.2.3 *¿Qué es la implementación de las políticas públicas?*

El concepto de implementación es utilizado de manera diferente según el país o escuelas de ciencias políticas que lo desarrollen, por ejemplo, los autores anglosajones la utilizan para designar todas las actividades de ejecución de una legislación, mientras que para los alemanes la implementación es todo proceso político administrativo. Sin lugar a dudas la implementación de las políticas públicas, sacudió la disciplina en general, ya que eran muchas las evidencias que mostraban que al poner en práctica la política interactúan diversos actores público – privados, lo que causaba cierta afectación en la realización de sus objetivos, que no habían sido previstos en la etapa de diseño.

Por lo tanto, autores como Meny y Thoenig (1992) definen la implementación como “aplicar un programa de acción a un problema planteado”. Mientras que, para (Subirats, Knoepfel, Larrue, Varonne, 2008). La implementación es “el conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública”. En resumen, la implementación se define como el conjunto de decisiones y acciones que se llevan a cabo por parte de los actores públicos, paraestatales y privados que hacen parte del acuerdo de actuación político-administrativo que regula las normas institucionales específicas de la política en cuestión, con la intención de crear, influenciar o controlar. (Subirats, et al. 2008).

Olavarría (2007) menciona que, en este proceso de ejecución de las políticas públicas, se desarrollan diversas acciones, intervienen diferentes actores, se consumen los recursos asignados para la política, se aplican instrumentos y se desarrolla todo aquello que ha sido diseñado en la política, a fin de que todas esas actividades alcancen los objetivos previstos. Por eso Subirats, et al. (2008) hablan de que a la implementación le concierne todos los procesos de planificación, ya que son necesarios para llevar a cabo las actividades de ejecución. Se refieren a los planes de

acción, donde se fijan prioridades en el tiempo, espacio y entre los grupos sociales donde se va aplicar la política pública.

Por su parte, Aguilar (2010) considera que el proceso de implementación es decisivo porque muchas de las fallas de la política se ubican en la fase posdecisional de su operación y gestión, además las teorías han demostrado que en este proceso surgen las realidades político-administrativas que no se tuvieron en cuenta al momento de diseñar y decidir la política pública.

También en esta fase se analiza la estructura administrativa del organismo encargado de implementar la política, si se hizo una apropiada división del trabajo, si se cuenta con el equipo adecuado, con recurso humano competente, si hay un proceso idóneo que establece estándares de desempeño, productos y resultados. Una de las críticas que sale a relucir cuando no se está llevando correctamente la política es la gestión administrativa, por eso se tiene que examinar cuáles modelos de gerencia utilizan las autoridades encargadas del acompañamiento, seguimiento, medición, control y evaluación de los actores que están implementando la política e igualmente tener en cuenta los componentes políticos de la implementación ya que:

Reaparecen los grupos de interés, los partidos políticos, los gobiernos locales, los organismos internacionales, las organizaciones de los potencialmente beneficiarios de las políticas, cada uno de ellos con sus intereses y urgencias, visiones del problema y expectativas acerca de la acción del gobierno y presiones sobre el gobierno, que impactan en el desarrollo de la política, impulsando, descarrilándola o encareciendo hasta el punto de hacerla improcedente (Aguilar, 2010).

Han surgido varios enfoques para el análisis de la implementación, entre los clásicos se encuentran los modelos arriba – abajo (*top – down*), abajo – arriba (*bottom – up*) y el enfoque integrado, desde entonces se han agregado los enfoques de redes (*policy network*), *advocacy*

coalition, la teoría de las agencias y la importancia de las rutinas. El enfoque arriba – abajo será explicado de manera detallada en el siguiente apartado.

El enfoque abajo – arriba (*bottom – up*) propone que la implementación tome como punto de partida el sistema de actores de base, como su mismo nombre lo indica va desde abajo *Street level*, hacia arriba, considerando de manera simultánea los actores públicos y privados. El análisis se basa en el comportamiento del grupo objetivo que la política pública va dirigida, la interacción entre estos grupos y los otros actores implicados. Subirats, et al. (2008). Por su parte el enfoque integrado propone una complementariedad entre los modelos arriba – abajo y abajo – arriba, que a pesar de que son completamente opuestos, combinados pueden dar una perspectiva mejor de la implementación.

El enfoque de redes (*policy network*) se refiere al “entramado de relaciones que se dan entre los formuladores, ejecutores, organismos públicos, usuarios y comunidad... en esta visión de red de políticas públicas también se da un intenso proceso de confrontación, negociación y compromiso sobre intereses, posiciones y ventajas” (Olavarría, 2007). Por otro lado, Sabatier incorpora el tema de los valores en el proceso de la implementación de las políticas públicas con el modelo *advocacy coalition*, en donde se destaca “la posibilidad de introducir tanto elementos subjetivos, como creencias y los valores, como elementos más objetivos relativos al contexto y a los intereses de los actores” (Roth, 2017 citado por Fuentemayor, 2014).

El enfoque de la teoría de agencias, el cual se basa en la macroeconomía de la gestión organizacional y por lo tanto en la relación laboral de los empleadores y empleados, los primeros tienen el interés de que las funciones se realicen, los segundos de recibir un salario y beneficios, por lo que “el principal contrata un agente para alcanzar un conjunto de metas especificadas por el principal... las autoridades políticas ejercerán el rol principal y los organismos

públicos,...asumirán el rol de agente, que debe cumplir con el mandato establecido por la autoridad”. (Olavarría, 2007).

Merino (2013) plantea la implementación desde la base de las rutinas, entendiendo estas como las actividades repetidas y habituales que se llevan a cabo en una organización, por lo tanto, deja ver la forma en que la organización cumple con los objetivos que se le asigna. “Ese mismo desarrollo teórico y práctico demuestra que la mejor implementación de una política que involucra distintos actores radica en tomar en cuenta las rutinas que esos actores realizan, para adaptar la política a ellas” (Merino, 2013). El diseñador de la política pública debe fijar objetivos claros y establecer rutinas apropiadas para lograr alcanzar los objetivos. “Las rutinas claras y bien definidas no solo se desprenden de la idea genérica de la planeación estratégica, son que también pueden emplearse como instrumentos para medir y evaluar la calidad del proceso y de los resultados” (Merino, 2013).

2.2.2.4. Enfoque arriba – abajo (*top – down*)

El enfoque *top down* es uno de los primeros grandes enfoques desde donde se analiza la implementación de las políticas públicas, su estructura parte de la concepción clásica del trabajo administrativo. “Este modelo privilegia la línea de autoridad, se destaca por su apego a las reglas y la definición de tareas bien claras” (Fuentemayor, 2014 p. 49), Olivarria (2017) agrega que el análisis de la política pública inicia en la cúspide, partiendo de tener definiciones claras acerca de los propósitos de los diseñadores de la política y avanza a través de una secuencia de pasos crecientemente específicos que definen lo que se espera de los implementadores en cada nivel.

Una vez diseñada la política pública, la implementación es llevada a cabo por la administración pública, en este enfoque claramente hay una separación entre la etapa de diseño o formulación y la

etapa de implementación.

Esto es así, ya que este modelo se corresponde con la concepción clásica de la administración pública, a una idea mecánica de separación, de división, en donde se estudian separadamente los procesos, de forma aislada. Esta es una concepción positivista, por etapas, para luego reconstruir el proceso (Fuentemayor, 2014 p. 49).

Por lo tanto, esta sería una etapa técnica, con procedimientos e instrucciones impartidas por las autoridades de la cúspide para que las ejecute el personal de la administración pública.

La Administración Pública, que es el elemento clave en la implementación, es vista como una pirámide organizada, jerarquizada y centralizada, en la que la orden es suficiente para que las autoridades sean obedecidas progresivamente, hasta llegar a los ejecutores que actúan en la base. Los funcionarios deben comportarse satisfaciendo el interés general, con neutralidad política y profesionalismo. Así, los circuitos de control jerárquico bastarían para asegurar que las instrucciones – y la política – se cumplan. (Meny y Thoenig 1992, citados por Olavarría 2007 p.79).

Meny y Thoenig (1992) exponen que en muchos casos se subestima el momento de la implementación, que la decisión ha sido tomada en el centro realizando lo más importante, por lo que el resto se reduce a un programa de ejecución en la periferia. Entonces, los que deciden, actúan en la escena política, mientras que los que ejecutan proceden de la administración pública. Ellos plantean tres creencias estructurales que explican lo anterior: 1. La primacía jerárquica de la autoridad (la administración es la espina dorsal) 2. La distinción entre el universo político y el mundo administrativo (la primera responde a los elegidos por votación, los segundos hace referencia a los funcionarios públicos). 3. La búsqueda del principio de eficiencia (una buena gestión significa optimizar recursos y resultados).

Por su parte Birkland (2005) citado por Olavarría (2007) señala las bases desde donde se plantea el enfoque arriba – abajo, y son las siguientes:

1. La política pública contiene definiciones claras acerca de las metas que deberán alcanzarse, las que serán el estándar contra el que se comparará el rendimiento;
2. La política identifica claramente los medios e instrumentos que estarán a disposición para el logro de las metas;
3. La política está expresada en documentos formales emanados de autoridad competente en el área de actuación de la política;
4. Hay una cadena de implementación que se inicia con la instrucción de la autoridad competente, que baja a través de la cadena de mando hasta llegar a la base de la organización, proceso en el cual se activa la ejecución de la política;
5. Los diseñadores de la política conocen las capacidades de los implementadores. (p. 79)

De acuerdo con las actividades descritas anteriormente, en el enfoque de bottom-up entiende que el tomador de decisiones le asigna al ejecutor de la política funciones con en criterios técnicos, legales e impersonales; del mismo modo se le delegan acciones específicas y detalladas, que deberá desarrollar de acuerdo a los objetivos y los indicadores que se haya establecido para el desarrollo de la política (Meny y Thoenig, 1992).

Subirats (1998) plantea que para establecer la efectividad de la implementación de las políticas públicas el enfoque arriba – abajo plantea una serie de elementos a tener en cuenta:

1. Establecimiento de objetivos que permitan medir el grado de éxito o fracaso de la política en implementación. El supuesto es que cuanto más claro se definan los objetivos, más fácil y efectiva será la implementación. Así, una acción natural será la necesidad de mejorar la formulación de objetivos.

2. Recursos disponibles o que se pueden movilizar en torno a la política. Estos recursos (dinero, personal en cantidad y calidad, información, poder) ayudarían a explicar los resultados alcanzados.
3. Comunicación organizacional y capacidad de control que permite dar cohesión a la organización. El supuesto es que a través de fluidos canales de comunicación se podrá diseminar la información sobre la política y conseguir la colaboración de los diversos involucrados en la ejecución de la política.
4. Condiciones ambientales (económicas, políticas y sociales) que relaciona temas como la opinión pública y los intereses afectados por la política.” (p. 80)

El enfoque *top down* da una perspectiva de cómo se analiza la implementación de las políticas públicas, brinda elementos y características claves para el mismo, por lo tanto, se considera necesario incorporarlo en el análisis de la implementación del programa alianza estratégica en educación superior en el archipiélago San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

2.2.3. Programa de créditos condonables y el programa Alianza Estratégica.

Para Muñoz (2012) el término programa se puede entender como un conjunto de proyectos coordinados entre sí, su duración puede ser de corto, mediano y largo plazo, se fijan objetivos y metas específicas, también se deben señalar los medios para alcanzarlos y las acciones se realizan de manera organizada con el fin de lograr lo propuesto. Ahora bien, los créditos son una forma de financiación que las personas pueden acceder a ellas de diferentes maneras, ya sea a través de entidades bancarias o por una persona natural, en el ámbito educativo crédito es una forma de financiamiento para cursar una carrera técnica, tecnológica, de pregrado o posgrado, en donde mediante convocatorias abiertas se puede aplicar, pero el aspirante tiene que cumplir con unos

requisitos establecidos previamente para poder acceder al crédito.

El ICETEX desde 1996 ha administrado los programas de créditos condonables, estudiantes raizales, palenqueros y afrocolombianos de escasos recursos económicos y que tengan buen desempeño académico, con el fin de facilitarles el acceso, la permanencia y la graduación en educación superior. Son condonables porque una vez el estudiante ha culminado de manera exitosa la carrera escogida y cumpliendo los requisitos de la condonación, se absuelve de la deuda adquirida por el crédito.

Este programa de créditos condonables “hoy cuenta con 18.773 beneficiarios activos, quienes a través de sus convocatorias han accedido a sus estudios superior. Desde la creación del Fondo, 27.000 beneficiarios pudieron culminar sus estudios superiores gracias a este crédito. El 92% de ellos pertenecen a los estratos 1, 2 y 3, de los cuales un 63% son mujeres y 37%, hombres.” (ICETEX, 2019).

El ICETEX constituye alianzas (convenios) con las administraciones del orden territorial o nacional, para contar con recursos para atender a los colombianos que estén interesados en financiar sus estudios en el nivel superior, siempre y cuando cumplan con los criterios que los aportantes y el ICETEX definan para atender a una población determinada. (ICETEX, s.f). Estas alianzas pueden financiar matrícula o sostenimiento, o ambas según los requisitos que establezca el aportante y el porcentaje de financiación será hasta del 100% del valor de la matrícula. Cabe resaltar que es a través de la suscripción de un contrato o convenio de derecho privado, entre la entidad (gestor, aportante) y el ICETEX, es que el Instituto se compromete a administrar los recursos de acuerdo con las características de cada fondo.

El programa Alianza Estratégica inició a raíz del fallo de la Corte Internacional de Justicia de la Haya el 19 de noviembre de 2012 donde el gobierno nicaragüense ganó el litigio contra

Colombia por la jurisdicción de los cayos, bancos y delimitación marítima, por lo que se redujo el área marítima que comprendía el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Por lo que en la Ley 1607 de 2012 en su artículo 151 creó una subcuenta en el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, que refiere lo siguiente:

Subcuenta Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Crease en el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres la Subcuenta denominada Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, con el fin de apoyar el financiamiento de programas y proyectos de inversión para la atención de las necesidades que surjan por la ocurrencia de un hecho o circunstancia que genere un efecto económico y social negativo de carácter prolongado, así como para los recursos destinados al cumplimiento de programas estratégicos que para el efecto defina el Gobierno Nacional para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”. (Ley 1607 de 2012)

Por lo anterior, el 30 de mayo de 2013 se suscribe el convenio No. 9677-20-550-2013 entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el Ministerio de Educación Nacional y el ICETEX para financiar el 100% del valor de la matrícula de pregrado y hasta \$20.000.000 de pesos para postgrado en forma de créditos condonables, para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

2.3. Marco Legal

En Colombia la Constitución política es la ley suprema, en ella se especifican los principales derechos y deberes de la población, también define la estructura y organización del Estado. En el artículo 67 de la Constitución política de Colombia reza que:

La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social;

con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente... La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley. (Constitución política, 1991)

Asimismo, en su el artículo 69 refiere:

...El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior. (Constitución política, 1991)

Por otra parte, mediante el decreto 2586 de 1950 se creó el instituto colombiano de especialización técnica en el exterior – ICETEX, pero luego es transformada por la ley 1002 de 2005, que en su artículo 1 refiere lo siguiente:

Transfórmense el instituto colombiano de crédito educativo y estudios técnicos en el exterior Mariano Ospino Pérez, ICETEX, creado por el decreto 2587 de 1950, en una entidad financiera de naturaleza especial, con personería jurídica, autónoma, administrativa y

patrimonio propio, vinculada al ministerio de educación Nacional, la cual conserva la misma denominación.” (Ley 1002, 2005)

En el artículo 2 de esta misma ley se describe el objeto del ICETEX:

El ICETEX tendrá por objeto el fomento social de la educación superior, priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con méritos académicos en todos los estratos a través de mecanismos financiero que hagan posible el acceso y la permanencia de las personas a la educación superior, la canalización y administración de recursos, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional, con recursos propios o terceros. El ICETEX cumplirá su objeto con criterios de cobertura, calidad y pertinencia educativa, en condiciones de equidad territorial, igualmente otorgará subsidios para el acceso y permanencia en la educación superior de las estadísticas de estrato 1,2 y 3. (Ley 1002, 2005)

Ahora bien, la ley 30 de 1992 organiza el servicio público de la educación superior en su artículo 114 modificado por el artículo 2 de la ley 1012 de 2006, refiere que:

Los recursos fiscales de la nación, destinados a becas o a créditos educativos universitarios en Colombia, deberán ser girados exclusivamente al instituto colombiano de crédito educativo y estudios técnicos en el exterior (ICETEX) y a él corresponde su administración. Esta entidad adjudicará los créditos y las becas teniendo en cuenta, los siguientes parámetros: a) excelencia académica, b) escasez de recursos económicos del estudiante, c) Distribución regional en proporcional número de estudiantes, d) Distribución adecuada para todas las áreas del conocimiento. (Ley 1012, 2006)

Parágrafo: Los recursos que, por cualquier concepto reciban las distintas entidades del Estado, para ser utilizados como becas o subsidios o créditos educativos deberán ser trasladados al instituto colombiano de crédito educativo y estudios técnicos en el exterior -

ICETEX para que esté los adjudique de conformidad a los criterios expresados en este artículo. (Ley 1012, 2006).

Por otra parte, se encuentra la Ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la política nacional de gestión de riesgo de desastre y se establece el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres y se dictan otras disposiciones. En su artículo 1. Define la gestión de riesgo de desastre como:

El proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción de riesgo y para el manejo de desastres con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y el desarrollo sostenible. (Ley 1523, 2012)

Otras de las leyes a mencionar es la ley 1607 de 2012, específicamente en su artículo 151 de acuerdo con la exposición de motivos de esta ley, se incluyó un capítulo de las normas especiales para el Departamento Archipiélago de San Andrés, providencia y Santa Catalina, dado que a raíz de los efectos del fallo de La Haya, se ha generado un efecto negativo en las condiciones económicas y sociales en la Isla, que pueden llegar a ser permanentes, y que exigen al Estado una acción de intervención para contrarrestarlo. Se trata fundamentalmente de medidas de promoción de nuevas formas de actividad económica para la situación de los antiguos medios de subsistencias de los residentes, y de mecanismos especiales de gastos para la realización de programas y proyectos de inversión que permiten actuar oportunamente frente a la situación del Archipiélago.

El artículo 151 de la citada ley: “Por lo cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones” creó una subcuenta en el Fondo Nacional de Gestión de riesgo de Desastres denominada: “Departamento Archipiélago de San Andrés providencia y Santa Catalina”, con el fin de apoyar el financiamiento de programas y proyectos de inversión para la atención de las

necesidades que surjan por las ocurrencias de un hecho o circunstancias que genere un efecto económico y social negativo de carácter prolongado, así como para los recursos destinados al cumplimiento de programas estratégicos que para el efecto defina el Gobierno Nacional para el Archipiélago.

El Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres fue creado por el Decreto 1547 de 1984 que al inicio se conocía como el Fondo Nacional de calamidades, aclarando que este es un Decreto Ordinario, en el cual se dictan normas para su organización y funcionamiento y continuará funcionando como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, con fin de interés público y asistencia social y dedicado a la atención de las necesidades que se originen en catástrofe y otras situaciones de naturaleza similar, para efectos del Decreto se entiende catástrofe toda situación de emergencia que altere gravemente las condiciones normales de la vida cotidiana en un área geográfica o región del país determinada y que, por lo mismo, requiera la especial atención de los organismos del Estado y de otros de carácter humanitario o social.

Teniendo en cuenta que el 19 de noviembre de 2012, la Corte Internacional de la Justicia de la Haya, profirió fallo definitivo al litigio iniciado por el Gobierno Nicaragüense contra Colombia por la jurisdicción de los cayos, bancos y demás formaciones y la delimitación marítima el área que comprende el Archipiélago de San Andrés providencia y Santa Catalina y por este fallo el área marítima del territorio colombiano se ve reducida, causando una situación de hecho notorio, que ha generado efectos negativos de carácter económico y social para el desarrollo de la vida y las actividades del Archipiélago.

Es por eso que mediante el decreto 295 de 2013 se adopta el “programa San Andrés, Providencia y Santa Catalina”, un programa integral, que se establece como pilares fundamentales los temas de

educación, salud, servicios básicos, cultura, preservación del medio ambiente y pesca. Dentro del cual se contemplan varios proyectos para la renovación y el aumento de la competitividad de las islas y mejorar su capital humano.

Por consiguiente, el Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastre, en su subcuenta Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, junto con el Ministerio de Educación Nacional y el ICETEX, buscan mejorar el capital humano del archipiélago haciéndolo más competitivo mediante el acceso a la educación superior a través de un programa. En oficio No. 4918 del 29 de mayo de 2013, el Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en su calidad de ordenador del gasto del fondo, solicitó a la fiduciaria la elaboración del convenio que se denomina “Alianza Estratégica”.

Capítulo III

3. Marco metodológico

La metodología del presente trabajo es cualitativa con un enfoque descriptivo interpretativo, ya que permite acercarse, conocer y comprender a las personas, los fenómenos sociales y las políticas públicas. También admite la recopilación de información de manera abierta y flexible; permitiendo al investigador realizar sus estudios de manera empírica, siguiendo una línea, pero sin reglas fijas preestablecidas para la realización de cada fase. La investigación es de carácter descriptiva, ya que como lo afirma (Dankhe, 1986) desde este enfoque se busca especificar propiedades relevantes del objeto de estudio o del fenómeno que sea sometido a análisis. Sampieri (2010) citado por Serrano (2016) afirma que la investigación cualitativa proporciona profundidad a los datos, dispersión, riqueza interpretativa, contextualización del ambiente o entorno, detalles y experiencias únicas. También aporta un punto de vista fresco, natural y holístico de los fenómenos, así como flexibilidad.

3.1. Categorías de análisis

Las categorías de análisis fueron seleccionadas a partir de la construcción del marco teórico, se considera que la perspectiva teórica *top down* es el enfoque más acorde a como el programa se estableció, esta teoría fue explicada detalladamente en el marco teórico, por lo tanto, acá se extraerán los elementos necesarios para analizar en el programa, los cuales son los siguientes:

Tabla 6.

Categorías de análisis

CATEGORÍAS	DEFINICIÓN
1. Objetivos	1. Finalidad hacia la que se orientan las acciones de un plan, programa o proyecto.
1.1 Metas	1.1 Expresión cuantitativa y cualitativa de los logros que se pretenden obtener con la ejecución de una acción en el proyecto. Su medición debe hacerse en términos de tiempo, cantidad y, si es posible, calidad.
2. Recursos	2. Son aquellos medios que pueden ser utilizados para la financiación de un programa o proyecto.
2.1 Financieros	2.1 Son los activos con que cuenta un programa o proyecto, este puede ser en dinero efectivo, créditos, depósitos bancarios, etc.
2.2 Humanos	2.2 Son los ejecutores dentro de un programa o proyecto.
2.3 Tecnológicos	2.3 Son los medios con los que se puede cumplir un propósito. Esto puede ser tangible, como computadores o intangible, como un programa o aplicación virtual.
3. Comunicación Organizacional	3. Línea de traspaso de la información de una dependencia a otra.
4. Capacidad de Control	4. Capacidad de hacer que las órdenes y decisiones tomadas por la autoridad se lleven a cabo efectivamente.

Elaboración propia. Fuente: Glosario Sinergia, DNP (S.f)

3.2. Revisión Documental

El análisis documental es la técnica apropiada para esta investigación ya que se analizarán los documentos inmersos en el programa alianza estratégica durante el periodo del 2013 hasta el 2019. Dulzaides y Molina (2004) señalan que “el análisis documental es una forma de investigación técnica, un conjunto de operaciones intelectuales, que buscan describir y representar los documentos de forma unificada sistemática para facilitar su recuperación”

Para la profesora brasileña Cunha, citada por Clauso, (1993) el análisis documental es “el conjunto de procedimientos efectuados con el fin de expresar el contenido de textos o documentos sobre formas destinadas a facilitar la recuperación de la información”. Por su parte, López (1981) también lo define como “el conjunto de operaciones que permiten desentrañar del documento la información en él contenida. El resultado de esta metamorfosis (...) culmina cuando la información liberada se difunde y se convierte en fuente selectiva de información”.

El análisis documental visto desde las políticas públicas lo desarrolla Ordoñez (2013) quien afirma que “la observación pasiva como insumo, precedida de los propósitos que inspiran una acción con miras a solucionar problemas, privilegia procesos de identificación, comparación y descripción de las distintas construcciones de la realidad existentes en los documentos de Políticas Públicas”.

En efecto, el análisis documental es importante en la investigación porque implica consultar fuentes, identificarlas, extraer información, describirla e interpretarla, por lo tanto. En este trabajo se tuvieron en cuenta estos aspectos para analizar en detalle cada uno de los documentos establecidos en el programa de Alianza Estratégica.

En esta investigación se hizo una revisión documental aproximándose a las fuentes escritas, los instrumentos seleccionados son los documentos de carácter técnico, formal y legal escogidos para el análisis de la implementación del programa Alianza Estratégica en educación superior durante el periodo 2013 hasta el 2019, los cuales son los siguientes:

- Convenio No. 9677-20-550-2013 de fecha 30 de mayo del 2013.
- Otrosí No. 1 convenio No. 9677-20-550-2013 de fecha 30 de noviembre del 2015.
- Adhesión al convenio No. 9677-20-550-2013 de fecha 23 de noviembre del 2016.
- Otrosí No. 2 convenio No. 9677-20-550-2013 de fecha 24 noviembre del 2016.

- Otrosí No. 3 convenio No. 9677-20-550-2013 de fecha 16 de enero del 2018.
- Otrosí No. 4 convenio No. 9677-20-550-2013 de fecha 22 de enero del 2019.
- Otrosí No. 5 convenio No. 9677-20-550-2013 de fecha 26 de julio del 2019.

3.3. Procedimiento de la investigación.

A partir de la revisión teórica y del enfoque top – down se determinaron las categorías de análisis para analizar la implementación del programa Alianza Estratégica. La técnica utilizada es el análisis documental, para escoger, identificar, describir e interpretar los documentos formales que conforman el programa Alianza Estratégica, el cual consta de un convenio, una adhesión y cinco otrosíes. Se procede a revisar y describir el contenido de cada documento de acuerdo a la definición de cada categoría de análisis, para así constatar y analizar las similitudes y diferencias que existen entre la teoría y la manera en que fue implementado el programa Alianza Estratégica en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Capítulo IV

4. Resultados de la investigación

A continuación, se presentará una descripción de los resultados del análisis de las categorías con los documentos que constituyen el Programa Alianza Estratégica, se expondrán los aspectos más relevantes que fueron encontrados en cada uno de ellos.

4.1. Categoría No. 1 Objetivos

El Convenio No. 9677-20-550-2013 establece como objetivo que:

En virtud del presente convenio el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres Subcuenta Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina aportará los recursos para el financiamiento de créditos educativos condonables en programas técnicos, tecnológicos, universitarios o de posgrado en el país, a los raizales y residentes del Archipiélago, a través del ICETEX, los cuales serán otorgados de conformidad con las condiciones establecidas en el presente Convenio y en el Reglamento de Crédito Educativo del ICETEX. (Convenio No. 9677-20-550-2013).

Como lo establece en su objetivo el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre – FNGRD aportó los recursos para el financiamiento de créditos educativos condonables tal como reposa en los otrosíes y solo en el otrosí No. 4 la Gobernación de San Andrés, Providencia y Santa Catalina hizo una adición de recursos, los aportes por parte de las instituciones se realizaron como se muestra en la tabla 7, lo anterior será detallado en la categoría No. 2 Recursos.

Tabla 7

Recursos del convenio

Institución	Valor aportado
FNGRD	37.331.614.127
Gobernación SAI	3.705.000.000
Total	41.036.614.127

Elaboración propia, fuente: Otrosí No. 5, (2019)

4.1.1. Metas.

En cuanto a las metas el convenio No. 9677-20-550-2013 establece que a través del programa se otorgarán setecientos (700) créditos educativos condonables, a la población objetivo que son los raizales y residentes del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y el convenio tendrá una duración de cinco (5) años contados a partir de su perfeccionamiento, el cual fue suscrito el 30 de mayo de 2013, por lo que el programa durará hasta el año 2018.

En el Otrosí No. 2 se modifica el tiempo de duración del programa fue prorrogado por cinco (5) años más, ya que existía un remanente en la ejecución de los recursos entonces se consideró apropiado abrir convocatoria para la adjudicación de créditos condonables para el periodo 2017-1, esto quiere decir que la duración del programa quedó hasta el 29 de mayo de 2023. Lo mismo ocurrió en el otrosí No. 3 en donde al Gobierno Nacional y Departamental consolidaron estrategias para seguir apoyando el mejoramiento de los índices de calidad de vida de los habitantes de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, entonces se aprobó una adición a los recursos para adelantar una nueva convocatoria para el periodo 2018-1 lo que hizo necesario prorrogar la duración del programa en un (1) año más, o sea hasta el 29 de mayo de 2024.

Ya en el otrosí No. 4 nuevamente prorroga el tiempo de duración del programa ya que el Gobierno Nacional en materia educativa busca incrementar las capacidades de las personas de la isla para así generar una mayor mano de obra calificada en los diferentes sectores productivos, sociales, culturales y económico, entonces se aprobó una adición a los recursos para abrir convocatoria para el año 2019 prorrogando un (1) año más el programa, es decir hasta el 29 de mayo de 2025.

Es menester precisar que el número de créditos educativos condonables otorgados durante las convocatorias abiertas de la Alianza Estratégica:

Tabla 8.
Número de Créditos condonables

Periodo	Créditos Adjudicados*	Créditos Legalizados**
2013-II	706	566
2014-I	136	105
2017-I	113	96
2018-I	56	41
Total	1011	808

*Créditos Adjudicados: corresponden al número de créditos aprobados por el ICETEX a los aspirantes que cumplieron con los requisitos.

**Créditos Legalizados: corresponde al número de créditos legalizados ante el ICETEX para que la financiación tenga validez y el beneficiario pueda continuar con el proceso de formación.

Adaptación propia, fuente: ICETEX, informe de ejecución Alianza Estratégica, (2019)

4.2. Categoría No. 2 Recursos.

El Convenio No. 9677-20-550-2013 establece que los recursos de la Alianza Estratégica estarán destinados a financiar las carreras técnicas, tecnológicas y universitarias el 100% del valor de la matrícula en modalidad de crédito condonable, que estará sujeto a la graduación del programa académico. Si el beneficiario no cumple con esto tendrá que reembolsar el 100% de los giros que se le hayan realizado por parte del ICETEX.

El monto máximo que financiará será de 11 SMMLV por semestre, o sea seis millones cuatrocientos ochenta y cuatro mil quinientos pesos (\$6.484.500) para el año 2013, y si el beneficiario requiere trasladarse de ciudad por el motivo del programa académico recibirá un auxilio de sostenimiento por valor de 5 SMMLV por semestre, eso equivale a dos millones novecientos cuarenta y siete mil quinientos pesos (\$2.947.500) para el año 2013. Si el beneficiario estudia en una institución fuera del lugar de su residencia y cuenta con beca universitaria o estudia en una universidad pública puede solicitar el subsidio de sostenimiento hasta por los 5 SMMLV, mientras que si no requiere trasladarse de ciudad podrá acceder al subsidio de sostenimiento hasta

de seiscientos cincuenta y tres mil cuatrocientos noventa y nueve pesos (\$653.499) por semestre, ajustable al IPC de cada año.

Para estudios de posgrados sólo se financiará hasta máximo veinte millones de pesos (\$20.000.000) destinados a matrícula y no cubre sostenimiento.

El Otrosí No. 2 señala que la condonación del crédito estará sujeto a la graduación del programa y el servicio social que será certificado por la Secretaría de Educación del Departamento, también se modifica el subsidio de sostenimiento para los estudiantes que no requieran apoyo de matrícula y no necesiten trasladarse de ciudad hasta por setecientos cincuenta y cinco mil trescientos pesos (\$755.300) por semestre, ajustable al IPC de cada año.

En el Otrosí No. 3 se hace una adición al valor inicial del contrato con el fin de abrir convocatoria para el año 2018, señalando que solo se va a financiar el 100% de la matrícula y no se va a cubrir bajo ningún concepto el subsidio de sostenimiento a los beneficiarios.

En el Otrosí No. 4 con la Gobernación de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y el FNGRD aportan nuevos recursos para abrir convocatoria para el año 2019, sin embargo, establece que la financiación de los créditos condonables será con la siguiente distribución: 40% para la modalidad de pregrado y 60% para la modalidad de posgrado, hasta por veinte millones de pesos (\$20.000.000), asimismo se reafirma que en esa convocatoria solo se financiara el 100% de la matrícula y no se va a cubrir gastos de subsidio de sostenimiento a los beneficiarios y no podrán adjudicarse créditos a quienes ya hubiesen sido beneficiarios de las convocatorias 2013, 2014, 2017 y 2018, esto con el fin de seguir impactando un mayor número de personas del Archipiélago.

4.2.1. Recursos Financieros.

En el Convenio No. 9677-20-550-2013 el aporte del Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de

Desastre – FNGRD para llevar a cabo el programa, será la suma de treinta y cuatro mil treinta y un millones seiscientos catorce mil ciento veintisiete pesos (\$34.031.614.127), esto corresponde al valor de los créditos condonables a entregar a los beneficiarios de la Alianza, por lo que el FNGRD los deberá transferir al ICETEX, por su parte el aporte del ICETEX corresponde al 100% de los subsidios de sostenimientos que se entregará a los estudiantes beneficiarios.

La transferencia de los recursos del FNGRD se trasladaron por parte de la Fiduciaria la Previsora S.A al ICETEX de la siguiente manera, un primer desembolso de siete mil quinientos millones de pesos (\$7.500.000.000) que corresponde al presupuesto asignado al convenio para el año 2013 y el saldo con cargo a vigencias futuras para el año 2014, con la aprobación otorgada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de (\$26.531.614.127).

En la Adhesión al convenio y en el Otrosí No. 2 el ICETEX en informe de ejecución del programa de fecha 29 de junio de 2016, manifiesta que existe un remanente por valor de cinco mil setecientos cincuenta y dos millones setecientos treinta y dos mil trescientos cuarenta pesos con setenta y tres centavos (\$5.752.732.340.73) por lo que la UNGRD y Presidencia de la República decidieron reinvertir el remanente en los recursos derivados del convenio, para realizar apertura para nueva convocatoria periodo 2017-1.

En el Otrosí No. 3 de acuerdo a los informes financieros presentados por el ICETEX como ejecutor del recurso, el FNGRD decide adicionar al valor inicial del convenio la suma de tres mil millones de pesos (\$3.000.000.000), destinados a la convocatoria para el año 2018. Por lo que el valor total del convenio asciende a la suma de treinta y siete mil treinta y un millones seiscientos catorce mil ciento veintisiete pesos (\$37.031.614.127).

En el Otrosí No. 4, con el fin de seguir incrementando las capacidades de las personas de la isla, se decide abrir nueva convocatoria para el año 2019 por lo que se genera una adición de recursos

que provendrán de la siguiente manera: la Gobernación de San Andrés, providencia y Santa Catalina aportará la suma de (\$3.705.000.000) la cual se soporta con el certificado de disponibilidad presupuestal No. 6353 del 23 de noviembre de 2018 y el FNGRD aportará la suma de (\$300.000.000), que eso dará un total de cuatro mil cinco millones de pesos (\$4.005.000.000) que será lo adicionado en el presente otrosí, ascendiendo el valor total del convenio a la suma de cuarenta y un mil treinta y seis millones seiscientos catorce mil ciento veintisiete pesos (\$41.036.614.127). En el Otrosí No. 5 se aclara que el aporte dado por la gobernación se encuentra soportado con el certificado de disponibilidad presupuestal No. 3726 del 20 de junio de 2019.

Teniendo en cuenta lo anterior, la ejecución de los recursos financieros a del programa Alianza se han ejecutado de la siguiente forma:

Tabla 9.

Ejecución de los recursos

Periodo	Numero de Giros realizado	Monto Girado
2013-II	3367	\$ 21.171.324.839
2014-I	602	\$ 4.875.376.536
2017-I	299	\$ 2.248.021.900
2018-I	119	\$ 761.551.827
Total	4387	\$ 29.056.275.102

Fuente: ICETEX, informe de ejecución Alianza Estratégica (2019)

En cuanto los recursos de la alianza, el total del monto girado, los gastos comprometidos y gastos de administración, el ICETEX presentan el siguiente informe de cumplimiento financiero:

Tabla 10

Informe Financiero

Descripción	valor
Total Recurso del Convenio	\$37.031.614.127.00
(-)Total Girado	\$26.650.175.937

(-)Comprometido*	\$8.257.711.894
(-)Gastos de Administración según estudio Técnico	\$1.378.213.614
(=) Disponible	\$745.512.683

*Corresponde al valor comprometido por parte del aliado para cumplir con los giros correspondiente de cada uno de los beneficiarios hasta terminar su programa académico

Adaptación propia, fuente: informe de ejecución Alianza Estratégica, (2019)

En ese informe se puede observar que la ejecución financiera del convenio presenta un avance del 91% toda vez que se han girado la totalidad de los recursos por parte del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres para poder realizar las convocatorias, sin embargo, aún queda pendiente el giro realizado por la Gobernación de San Andrés, providencia y Santa Catalina. Por lo que sobre el valor total del convenio la ejecución financiera presenta un avance del 69,46%.

4.2.2. Recursos humanos.

En el Convenio No. 9677-20-550-2013 se establece que el ICETEX será el administrador y ejecutor de la Alianza, por lo que se estima un costo de gasto de operación y administración de 1.5% anual del recurso total administrado, dentro de estos costos de administración se tiene en cuenta los siguientes procesos:

- Los canales de atención al usuario: asesoría telefónica, presencial y virtual.
- Acompañamiento a los estudiantes y sus familiares en una oficina ubicada en la Isla de San Andrés.
- Selección y otorgamiento de beneficiarios.
- Legalización, revisión jurídica de garantías, custodia de título y carpetas de beneficiarios.
- Renovación de los créditos.

- Desembolso de créditos de matrícula y auxilios de sostenimiento.
- Manejo de cobranza para los casos en que se presente deserción del estudiante.
- Administración del recurso y giro al Tesoro Nacional de intereses generados.

En la Adhesión al convenio, exponen la necesidad de añadir al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina al convenio No. 9677-20-550-2013, ya que para la ejecución del remanente se tenía que modificar el convenio inicial, en el sentido que se estipulara que los beneficiarios de esos créditos condonables prestaran el servicio social en la isla de San Andrés y Providencia, es por ello que hace necesario que una entidad se encargará del seguimiento, asesoría y aprobación del servicio social en el departamento y quien mejor que la Gobernación departamental a través de la Secretaría de Educación para realizar esta función.

Dentro las obligaciones estipuladas, está la de designar dos profesionales universitarios para efectuar las labores de seguimiento, aprobación y certificación del servicio social que prestaran los beneficiarios de los créditos condonables.

Como se establece en los procesos de administración, el ICETEX presenta varios canales de atención al usuario donde el beneficiario de la Alianza se puede comunicarse para orientación, asesoría, inquietudes, etc. a la línea 0314173535 o a través de la página web <https://portal.icetex.gov.co>. También en la isla de San Andrés se cuenta con una sede del ICETEX ubicada en el centro de la isla, los funcionarios atienden al público en horario de oficina. Para la legalización del crédito, ICETEX envía al correo electrónico del beneficiario el listado de documentos a digitalizar, con su usuario y contraseña deberá ingresar a través de la página web y cargar los documentos debidamente escaneados.

El ICETEX hará el desembolso del costo de la matrícula directamente a la institución de educación superior, y la renovación del crédito el estudiante la realizará a través de la página web

del ICETEX. A los beneficiarios del Subsidio de sostenimiento de las tres primeras convocatorias el ICETEX entrega una tarjeta recargable para retirar el subsidio en dos partidas, como lo menciona en el Convenio No. 9677-20-550-2013.

Así mismo el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina cumple su función de seguimiento, aprobación y certificación del servicio social, a través de la Secretaría de Educación quien tiene un funcionario designado para el seguimiento y asesoría del servicio social de los beneficiarios a partir de la convocatoria 2017-1, y el Secretario de Educación certifica el mismo. (Brown, D. comunicación personal, 10 de septiembre de 2019)

4.2.3 Recursos Tecnológicos.

Como recursos tecnológicos en el Convenio No. 9677-20-550-2013 señala que la convocatoria se hará a través de la página web del ICETEX, ya que eso entra en los costos de administración. En los demás Otrosíes y en la Adhesión al convenio no hay ninguna modificación de esta categoría, tanto la convocatoria, la plataforma de inscripción y los resultados de la convocatoria se realizan y aparecen en la página web del ICETEX.

Como bien se menciona, el ICETEX ha creado unos instructivos didácticos para ingresar al formulario de inscripción de las convocatorias, denominado “instructivo para ingresar al formulario - Alianza Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina”. Una vez la convocatoria esté abierta el aspirante podrá hacer la solicitud en la misma página seleccionando si hará la solicitud para pregrado o para posgrados, y aparece una tercera opción por si desea realizar alguna modificación, en ella se llenará el formulario de inscripción donde el ICETEX pedirá los datos personales del aspirante. Al cierre de la convocatoria, en la fecha estipulada por el ICETEX publicará los resultados en la página web donde podrán ser consultados por el aspirante con su

número de documento de identidad.

4.3. Categoría No. 3 Comunicación Organizacional.

El Convenio No. 9677-20-550-2013 expresa que la comunicación y correspondencia entre las partes se enviarán a las direcciones de notificación de cada una de ellas, sin embargo dentro del convenio se les asignan funciones particulares que son formas de comunicación, por ejemplo, el ICETEX deberá presentar un informe semestral sobre la ejecución de los recursos discriminando el valor, el concepto de los gastos, avances y número de beneficiarios, entre otros, según lo solicite FNGRD o el supervisor del Convenio, igualmente tendrá que rendir a la liquidación del convenio, cuenta detallada de la ejecución de los recursos.

El FNGRD deberá velar por el adecuado y oportuno cumplimiento del Convenio a través de los requerimientos del Supervisor y los demás requerimientos que considere pertinente solicitar, así mismo, tendrá que suscribir las actas que se generen con ocasión del convenio y previa solicitud del Director de la UNGRD en calidad del Ordenador del Gasto de FNGRD. Por su parte el MEN como supervisor del convenio deberá rendir a la terminación del mismo, cuenta detallada de la ejecución de los recursos ante el FNGRD y demás autoridades que así lo requieran.

La forma en que se hará el traspaso de la información de una dependencia a otra, será a través de la creación de un Comité de seguimiento integrado por el MEN a través de la Subdirectora de Apoyo a la Gestión de las IES, el FNGRD a través del Director de la UNGRD, o quien este designe y el ICETEX será la Vicepresidencia de Crédito y Cobranza, el comité será empleado para mantener una comunicación permanente entre las partes y realizar las actividades de seguimiento que consideren pertinentes. Para ello se llevarán a cabo reuniones ordinarias por lo menos una vez al mes previa citación a los integrantes del mismo, y también podrán ser convocados a reuniones

extraordinarias cuando la ejecución del convenio lo requiera o a solicitud de alguna de las partes.

En el Otrosí No. 1 surgen modificaciones donde ya no se reunirán una vez al mes sino por lo menos una vez cada seis (6) meses y sumado a lo anterior el comité tendrá reuniones técnicas mínimo cada dos (2) meses.

Ya en la Adhesión al convenio al incluir al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, le asignan unas funciones particulares de comunicación como son: elaborar y presentar ante el comité técnico el protocolo y metodología para el seguimiento, aprobación y certificación del servicio social; presentar al comité técnico informes periódicos semestrales de los avances y dificultades del seguimiento de los beneficiarios, también deberá remitir la aprobación del servicio social al comité y designar a un delegado para que haga parte del mismo, por lo tanto, incluye al Departamento en el Comité de seguimiento quedando integrado entonces por el MEN, el FNGRD, el ICETEX y el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

A través de los Otrosíes se puede observar la línea de traspaso de la información de una dependencia a otra, por ejemplo, en el Otrosí No. 1 el ICETEX mediante comunicación del 03 de noviembre de 2015 suscrita por la vicepresidenta de Crédito y cobranza y la subdirectora de apoyo a la gestión de las IES del Ministerio de Educación Nacional, se le solicitó a la UNGRD estudiar la posibilidad de proceder con la modificación del convenio en los siguientes términos:

(...) Nos permitimos realizar la solicitud de modificación frente al convenio en mención, ya que, al ser revisado por la junta, el desarrollo del mismo, evidenciamos que es necesario ajustes que nos permitan mejorar la operación del mismo, puntualmente en los siguientes temas: 1. Proceso de condonación de los créditos (...) 2. Seguimiento. (Otrosí No. 1, 2015)

Ese mismo día mediante oficio el secretario general de la UNGRD, en su calidad de ordenador

del gasto del FNGRD, solicitó a la fiduciaria la elaboración del Otrosí No. 1 con las modificaciones anteriormente expuestas.

En los Otrosíes también se puede visibilizar los informes de ejecución presentados por el ICETEX, por ejemplo, en la Adhesión al Convenio y en el Otrosí No. 2 el ICETEX mediante informe de Ejecución de fecha 29 junio de 2016, señala que existe un remanente de los recursos, entonces la UNGRD y Presidencia de la República el 2 de septiembre de 2016 deciden hacer la reinversión de los recursos al convenio y el ICETEX realiza una proyección sobre el número de cupos para los cuales se podían invertir ese remanente.

Por otra parte, la gobernación elaboró un protocolo y metodología para la ejecución del proyecto que los beneficiarios llevarían a cabo para prestar el servicio social, básicamente está compuesto por el título, introducción, identificación y planteamiento del problema, objetivos, metas, el aporte del proyecto a la comunidad, delimitación y bibliografía, y el tiempo mínimo estimado a desarrollar el proyecto será de 30 horas. Una vez culminado exitosamente la Gobernación certifica la aprobación del servicio social. (Gobernación SAI, 2018).

También en los documentos aportados por la gobernación para realizar el análisis de esta investigación reposan las actas virtuales de las reuniones realizadas por el comité de seguimiento suscritas por el MEN, el FNGRD, el ICETEX y el Departamento de San Andrés, en la tabla 11 se puede observar lo anterior.

4.4. Categoría No. 4 Capacidad de Control.

El Convenio No. 9677-20-550-2013 en su cláusula décima quinta –Supervisión y Seguimiento– establece que el control y vigilancia de la ejecución del programa será ejercido por el Ministerio de Educación — MEN y en ejercicio de la supervisión tendrá las siguientes funciones:

- Evaluar la ejecución física y financiera, técnica y administrativa del convenio, y recomendar la toma de medidas necesarias para el cabal cumplimiento del objeto convenido.
- Cumplir con las obligaciones de control y vigilancia establecidas por las leyes, sus decretos reglamentarios y demás normas.
- Verificar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente convenio en las condiciones pactadas con el fin de realizar el control de la utilización de los recursos transferidos.
- Rendir informe semestral y final de la ejecución de los recursos entregados al ICETEX.
- Si durante la ejecución del presente convenio o al vencerse el plazo estipulado en él, se presenta incumplimiento de las obligaciones a cargo del ICETEX, deberá informar inmediatamente al FONDO.
- Solicitar las reuniones y gestiones que considere necesarias para que el objeto del presente convenio se cumpla a cabalidad;
- Las demás que se orienten a la correcta y adecuada ejecución del Convenio.

Todos los procesos, actividades y acciones, inherentes a la correcta ejecución del programa está bajo la supervisión del MEN, sin embargo, las funciones de supervisión y seguimiento se encuentran acompañadas de un Comité de seguimiento integrado por el ICETEX, MEN, FNGRD como ya se había mencionado en la categoría anterior, y posteriormente llega a integrar el comité el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

En el Otrosí No. 4 se relaciona el informe de Supervisión de fecha 3 de diciembre de 2018, suscrito por el supervisor designado por la UNGRD para el convenio No. 9677-20-550-2013, en el cual se manifiesta que:

De conformidad con la matriz de seguimiento de la subcuenta, el avance de ejecución física

de este Convenio es de 76% frente a un 82% proyectado. El convenio no presenta inconvenientes y todas las entidades están cumpliendo las obligaciones contractuales que se han estipulado. (Otroso No 4 de 2019)

En el Otroso No. 5 también se relaciona informe de Supervisión de fecha 15 de julio de 2019, suscrito por el supervisor designado por la UNGRD para el convenio, donde manifiesta que:

De conformidad con la matriz de seguimiento de la subcuenta, el avance de ejecución física de este Convenio es de 81% frente a un 86% proyectado. El convenio presenta una correcta y satisfactoria ejecución, cumpliéndose sin problemas las obligaciones y acuerdos pactados dentro del Convenio y sus demás modificatorios. (Otroso No 5 de 2019)

A continuación, en la tabla No. 11 se presenta informe resumido de las actas de seguimiento administrativo que se le ha hecho al programa Alianza Estratégica promovidas por el MEN:

Tabla 11

Seguimiento Administrativo

Seguimiento Administrativo – Actas		
Acta	Fecha	Descripción
Seguimiento 1	11/03/2014	Informe de los subsidios entregados a la fecha, 568 créditos para pregrado y 93 subsidios para posgrados. Modificación del alcance proyectado. Se decide no abrir más convocatorias.
Seguimiento 2	15/10/2014	Se presenta informe sobre los 685 créditos legalizados en el primer semestre 2014, 14 desistieron (5 pregrado y 9 de posgrado).
Seguimiento 3	9/12/2014	Construir propuestas para el desarrollo del proyecto San Andrés en los que esté presente el trabajo de retorno al Archipiélago por parte de los estudiantes beneficiarios.
Seguimiento 4	11/02/2015	Se presenta informe de beneficiarios que no renovaron créditos y que contactarlos ha sido imposible, así mismo se observa una anotación respecto a la línea de posgrados, toda vez que hay maestrías que exceden el valor de los 20 millones.

Seguimiento 5	5/08/2015	Se presentaron 12 solicitudes de Condonación de Crédito y se estudia que entidad debe ser el responsable de la aceptación de la condonación. Así mismo se presenta un informe sobre los hallazgos reportados por la Contraloría.
Seguimiento 6	30/08/2015	Se establece que el procedimiento para la condonación de los Créditos es presentar por parte del ICETEX ante el comité técnico un listado de los beneficiarios que presentaron solicitud anteriormente mencionada.
Seguimiento 7	28/09/2015	
Seguimiento 8	22/01/2016	Revisión y aprobación de 34 solicitudes de Condonación, 32 especializaciones, 1 maestría y 1 técnica profesional, el valor de condonación es de aproximadamente \$460 millones.
Seguimiento 9	25/02/2016	Revisión y aprobación de 8 solicitudes de condonación, 4 especializaciones, 1 maestría y 3 técnica profesional, el valor de condonación es de aproximadamente \$85 millones.
Seguimiento 10	19/07/2016	Reunión de condonación de créditos
Seguimiento 11	9/08/2016	Reunión de seguimiento de ejecución técnica y financiera del convenio y se presenta propuesta de ejecución de remanente.
Seguimiento 12	13/09/2016	Reunión de estructuración de prórroga del convenio.
Seguimiento 13	28/09/2016	Reunión de estructuración de prórroga del convenio con asistencia de la Presidencia de la Republica y se define la concertación de una reunión con DAPRE para aclaración de requisitos nuevos de adjudicación.
Seguimiento 14	9/11/2016	Reunión de estructuración de proceso de socialización de la nueva convocatoria de San Andrés y en Providencia así como lineamientos de adjudicación para el semestre 2017-1
Seguimiento 15	10/01/2017	Reunión para verificar dificultades del proceso de convocatorias así como verificar estado de las postulaciones para evaluación de Comité de Crédito para adjudicación del 16 de enero.
Seguimiento 16	24/04/2017	Reunión para aprobar las condonaciones de 9 beneficiarios por valor aproximado de \$264 millones.
Seguimiento 17	9/08/2017	Reunión para aprobar las condonaciones
Seguimiento 18	25/09/2017	Reunión para aprobar las condonaciones
Seguimiento 19	24/11/2017	Reunión para aprobar las condonaciones
Seguimiento 20	1/12/2017	Comité virtual de otrosí del convenio
Seguimiento 21	22/01/2018	Aprobación de 11 solicitudes de condonación ha beneficiarios por un valor \$270 millones.

Seguimiento 22	23/04/2018	Aprobación de condonaciones a 6 solicitudes por un valor de \$87millones.
Seguimiento 23	27/04/2018	Reunión para aprobación de 7 solicitudes de condonación ha beneficiarios por un valor de \$102millones.
Seguimiento 24	29/05/2018	Aprobación de solicitud de condonaciones a 4 beneficiarios por un valor de \$84Millones.
Seguimiento 25	25/07/2018	Aprobación de 1 solicitud de condonación a beneficiario por un valor de \$21Millones.
Seguimiento 26	13/08/2018	Revisión de aprobación a solicitudes de condonación de créditos a 2 estudiantes por un valor de \$65millones.
Seguimiento 27	6/09/2018	Revisión de aprobación de 4 solicitudes de condonación de crédito por valor de \$94Millones.
Seguimiento 28	09/10/2018	Aprobación de 4 solicitudes para condonación de crédito por valor de \$109Millones.
Seguimiento 29	18/10/2018	Verificación de avance y análisis de fiabilidad de una adicción y prórroga del convenio para una nueva convocatoria en el archipiélago para periodo 2019-1
Seguimiento 30	16/10/2019	Aprobación de 1 solicitud por condonación de crédito por un valor de \$18Millones
Seguimiento 31	28/01/2019	Aprobación de 3 solicitudes de condonación de créditos educativos por un valor de \$88Millones
Seguimiento 32	08/02/2019	Aprobación de condonación de crédito educativo a 3 solicitudes de estudiantes, el valor a condonar es de \$89Millones
Seguimiento 34	06/03/2019	Revisión de 11 solicitudes para condonación de crédito educativo por un valor de \$ 349Millones.
Seguimiento 35	15/03/2019	Revisión de 9 solicitudes para condonar el crédito educativo que tiene un valor de \$352Millones.
Seguimiento 36	21/03/2019	Aprobación de 7 solicitudes por condonación de crédito por un valor de \$339Millones
Seguimiento 37	05/04/2019	Aprobación de 10 solicitudes de condonación de crédito a los beneficiarios por un valor de \$363Millones.
Seguimiento 38	12/04/2019	Aprobación de 3 solicitudes de condonación de crédito por un valor de \$88Millones.
Seguimiento 39	29/04/2019	Aprobación de 5 solicitudes de condonación de crédito por un valor de \$42millones
Seguimiento 40	06/05/2019	Revisión de aprobación a 2 solicitudes de condonación de crédito por un valor de \$35Millones.
Seguimiento 41	10/05/2019	Revisión de aprobación a 7 solicitudes de condonación de crédito por un valor de \$34Millones

Seguimiento 42	17/05/2019	Aprobación de 35 solicitudes de condonación de crédito el valor a condonar es de \$28Millones.
Seguimiento 43	27/05/2019	Revisión de aprobación a 7 solicitudes de condonación de crédito por un valor de \$39Millones
Seguimiento 44	07/06/2019	Aprobación para condonación de 8 solicitudes por valor de \$41.8Millones.
Seguimiento 45	25/06/2019	Aprobación para condonación de crédito educativo a 3 solicitudes por un valor de \$46.1Millones
Seguimiento 46	29/07/2019	Revisión para aprobación de 5 solicitudes de condonación de crédito, valor de \$33.9Millones.
Seguimiento 47	15/11/2019	Aprobación de condonación de créditos para 57 solicitudes por un valor de \$39.55Millones.
Seguimiento 48	19/11/2019	Aprobación de condonación de crédito para 15 solicitudes por un valor de \$43.43Millones

Adaptación propia. Fuente: Otrosí No. 3 (2018) y Actas de seguimiento 2019 y 2019

4.5. Análisis de los Resultados.

De acuerdo al enfoque *top-down* la política pública es formulada y decidida desde el centro, en el caso particular el programa Alianza Estratégica se puede evidenciar que se llevó a cabo de esta forma, la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres definió el programa y este fue ejecutado y administrado por el ICETEX, como lo menciona Olavarría (2007). En esta teoría, la implementación es considerada una etapa técnica y especializada que se ejecuta a través de procedimientos y estructuras administrativas.

En la categoría No. 1 Objetivos y metas el enfoque *top-down* establece que estos deben ser claros y consistentes, y en cuanto mejor se definan más fácil y efectiva será la implementación. Una de las metodologías utilizadas para la construcción de los objetivos/metastas en políticas públicas es conocida como SMART que establece que estos deben ser: específico, medible, realizable, relevante y limitado en el tiempo. El objetivo de la Alianza Estratégica cumple con esos estándares, ya que consiste en que el FNGRD aportará los recursos para el financiamiento de créditos educativos condonables en programas técnicos, tecnológicos, universitarios o de posgrado en el

país, a los raizales y residentes del Archipiélago, a través del ICETEX. Otorgando setecientos (700) créditos educativos condonables y su duración inicial sería de cinco (5) años.

Como se puede observar en los resultados el FNGRD aportó los recursos establecidos en el convenio, sin embargo, otro actor (la Gobernación de San Andrés) también aportó recursos para el financiamiento de los créditos, lo que está por fuera del objeto establecido en el programa. Similar ocurre con las metas, la duración del programa fue prorrogado en tres ocasiones, teniendo en cuenta que para el año 2017 la meta había sido cumplida e incluso sobrepasado la cantidad de créditos condonables otorgados, y aun así el programa continuo. La teoría es muy clara en esto, el enfoque *top-down* se desarrolla de manera racional, con apego a las reglas, por lo que no permite este tipo de variaciones en lo inicialmente establecido, por el contrario, el programa debe tener un diseño concreto, metas y objetivos operacionales, recursos identificables y una estructura organizacional clara. Birkland (2005) citado por Olavarría (2007).

En la categoría No. 2 de acuerdo con los resultados descritos, los recursos del programa Alianza Estratégica sufrieron constantes modificaciones. Por un lado, el financiamiento de los créditos condonables al inicio cubría matrícula y sostenimiento. A partir de la convocatoria del año 2018 solo iba a financiar 100% matrícula, bajo ningún concepto subsidio de sostenimiento, cuando el 100% (Icetex, 2019) de estudiantes beneficiarios de la convocatoria 2018, cursan o cursaron su programa académico fuera de la isla.

Por otro lado, en cuanto a los recursos financieros el ICETEX en informe de ejecución del programa de fecha 29 de junio de 2016 manifestó la existencia de un remanente de los recursos del programa, luego para el año 2018 con la premisa de seguir apoyando el mejoramiento de los índices de calidad de vida de los habitantes del Archipiélago el FNGRD realizó una adición a los recursos, y ya para el año 2019 nuevamente tanto el FNGRD y la Gobernación de San Andrés aunando

esfuerzos para incrementar las capacidades de las personas de la isla para así generar una mayor mano de obra calificada, adicionaron nuevos recursos al programa, ascendiendo al valor total de (\$41.036.614.127).

De lo anterior surge el interrogante, en la etapa de formulación o diseño, que no se estimó para que del recurso inicial quedará un remanente, y luego después surgiera lo contrario, es decir la necesidad de adicionar recursos. Si bien es cierto el enfoque *top-down* establece que los recursos deben estar claramente identificados, y como refiere Subirats, J. et al (2008) esta perspectiva no permite incorporar las aportaciones surgidas de los procesos políticos y sociales, que no estuvieran previstas en la formulación de la política pública. También es cierto, como lo señalan algunos autores críticos de esta teoría, los procesos de las políticas públicas o programas no son inmóviles, sino que se van adaptando a las consideraciones observadas durante la ejecución, y de hecho “la implementación se revela como un escenario en el que intervienen actores que no permanecen neutros ni pasivos”. (Meny y Thoenig, 1992).

En los recursos humanos llama la atención que el Departamento haya sido añadido tres (3) años después a la implementación del programa sólo porque surgió la necesidad de que una entidad aprobará y certifica el servicio social que los beneficiarios debían cumplir como requisito de la condonación del crédito. Surge el interrogante de cómo se ejecuta un programa en un territorio particular, sin incluir al propio Departamento. Sin embargo, esto afirma mucho más la concepción clásica de administración de esta teoría, en donde como su mismo nombre lo indica va de arriba hacia abajo, por lo que el diseño y la implementación son impartidas por las autoridades de la cúspide, es decir completamente centralizado, como lo afirma Olavarría, (2007) “La Administración Pública, que es el elemento clave en la implementación, es vista como una pirámide organizada, jerarquizada y centralizada, en la que la orden es suficiente para que las autoridades

sean obedecidas progresivamente, hasta llegar a los ejecutores que actúan en la base.”

En cuanto a los recursos tecnológicos, el convenio de la Alianza Estratégica contempló el uso de la plataforma web para el proceso de convocatoria, inscripción, resultados y actualización de datos. A lo largo de las diferentes modificaciones que se realizaron al convenio nunca se contempló una modificación en este criterio, esto quiere decir que fue un recurso que contribuyó efectivamente a democratizar el acceso a través de los medios virtuales.

En la categoría No. 3 sobre la comunicación organizacional en los otrosíes y demás documentos se puede observar la línea de traspaso de la información entre el MEN, la FNGRD, el ICETEX y el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina que son las entidades que forman parte del programa Alianza Estratégica, se puede considerar que existe una comunicación constante y sólida entre ellas. El enfoque plantea que a través de una fluida comunicación se puede dividir las actividades y conseguir la colaboración de los diversos actores involucrados en la ejecución del programa, así ocurre en la Alianza, por ejemplo, el ICETEX rinde informe de ejecución financiera, la UNGRD y el MEN de acuerdo al informe presentado por el ICETEX y en el comité de seguimiento pueden tomar decisiones para mejorar la operación del programa.

La comunicación es importante en el enfoque *top-down* porque presupone que en la cadena de mando impartir una orden desde arriba es suficiente para que los ejecutores la lleven a cabo, esto quiere decir que “la política pública se comunica y confía al ejecutor bajo la forma de actividades específicas, detalladas, procedimientos y el ejecutor pone en práctica las actividades conforme a los objetivos y las indicaciones dadas por el decisor.” (Meny y Thoenig, 1992).

En la categoría No. 4 Capacidad de control se pudo identificar en los resultados obtenidos que el Ministerio de Educación Nacional – MEN es el encargado de hacer el seguimiento y supervisión del programa Alianza Estratégica, entre sus funciones debe ejercer el control y vigilancia de la

ejecución del programa, evaluar la ejecución física, financiera, técnica y administrativa, verificar el cumplimiento de las obligaciones, entre otros. Sin embargo, paralelo a esto se encuentra el comité de seguimiento que está integrado por cada una de las entidades que hacen parte de la implementación del programa, el FNGRD que aporta los recursos, el ICETEX que ejecuta y administra los recursos, el MEN que supervisa y ejerce control y el Departamento de San Andrés que apoya la gestión. Cada uno de ellos cumple con sus actividades específicas y a la vez se hacen seguimiento a sí mismos, es un poco incongruente y puede llegar a ser confuso para determinar realmente quien ejerce la capacidad de control, incluso porque el mismo FNGRD expide informes de la supervisión del programa. Si no hay un adecuado y claro ejercicio de control y vigilancia, puede dificultar que las órdenes dadas por la autoridad se lleven a cabo efectivamente y que haya una cohesión en la implementación del programa, ya que como lo afirma Meny y Thoenig, citado por Olavarría (2007) los circuitos de control aseguran que las instrucciones dadas en la política se cumplan.

A continuación se detalla un resumen de las debilidades y fortalezas que se identificaron en la implementación del programa Alianza Estratégica:

Tabla 12.

Resumen debilidades y fortalezas del programa Alianza Estratégica

CATEGORÍAS	FORTALEZA	DEBILIDADES
1.Objetivos	Objetivo y meta se cumplieron y respondían a los estándares: son específico, medible, realizable, relevante y limitado en el tiempo.	Se extralimitaron del objeto estipulado en el convenio y sobrepasaron la meta.
2. Recursos	Se aportó los recursos establecidos en el objeto del programa por parte del FNGRD, y el ICETEX ejecuto sus funciones establecidas como administrador del convenio.	*Constantes modificaciones, se evidencia falta de planificación, bajo qué criterios, determinaron x cantidad de recurso para x cantidad de créditos.

*No incluir al Departamento Archipiélago de San Andrés desde la etapa de diseño del programa.

3.Comunicación Organizacional	Se observa la línea de traspaso de la información entre el MEN, la FNGRD, el ICETEX y el Departamento. Su comunicación es constante y sólida.
4.Capacidad de Control	Se evidencian informes de Supervisión y las actas de seguimiento administrativo que se han realizan periódicamente al programa, por parte del MEN y el comité de seguimiento. El comité de seguimiento integrado por cada una de las entidades que hacen parte de la implementación del programa. Ya que se hacen supervisan así mismos. Debería ser un tercero.

CAPITULO V

5. Conclusiones y recomendaciones

El enfoque *top-down* centra su atención en analizar el proceso de una política pública que inicia desde la cúspide, con definiciones claras de los objetivos, metas, actividades, que se plantean desde la etapa de diseño, bajan a través de la línea de autoridad para ser ejecutadas por el personal de la administración pública, supone que es una etapa técnica con procedimientos e instrucciones claramente definidas y esto basta para que sean obedecidas. El programa Alianza Estratégica desde su formulación e implementación mostró características del enfoque *top-down*, en tanto fue manejado desde los actores de arriba que ejercieron como autoridad; además el programa estuvo estructurado con objetivo, actividades y funciones claramente establecidas para ser ejecutadas, brindando línea técnica permanente durante la implementación del programa.

Desde este enfoque se permitió analizar la implementación del programa Alianza Estratégica, sin embargo en la ejecución del mismo se observaron falencias que en la teoría no se contemplan y que surgen en la etapa de implementación, esto quiere decir que la teoría se queda corta frente a la realidad.

Por otra parte, el programa a través de la entrega de créditos condonables ha beneficiado 808 personas raizales y residentes en el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina hasta el año 2019, brindándole una posibilidad a las personas que no tuvieran los recursos, pero que deseaban acceder a la educación superior, con la ventaja de que la modalidad es crédito condonable y al culminar de manera exitosa el programa académico y la prestación de servicio social, realiza el proceso de condonación para absolver la deuda adquirida por el crédito.

Cabe señalar que el programa se extralimitó en el cumplimiento de los objetivos, al sobrepasar la meta de 700 estudiantes beneficiarios y al adicionar recursos que fueron aportados por la

Gobernación de San Andrés, ya que en su objeto solo el Fondo Nacional de Gestión de Riesgos y Desastre aportaría los recursos para el financiamiento de los créditos.

Una de las críticas a realizar al programa es que tuvo un diseño tan centralizado que no incluyó como actor dentro de su diseño al propio Departamento Archipiélago donde se ejecutaría el programa, sino hasta después de tres (3) años de haber entrado en ejecución. Como lo establece la teoría *Bottom-up* los actores que se encuentra abajo son de vital importancia para la el diseño y la implementación de la política y/o programa, el Departamento Archipiélago debió ser incluido desde la etapa de formulación.

Otra de las críticas obedece a la cantidad de modificaciones, adiciones, cambios, prórrogas que observan a través de los diferentes documentos suscritos por los actores, eso evidencia la falta de planificación en la etapa del diseño o formulación del programa, por eso se sugiere a los diseñadores de este tipo de programas tener en cuenta las condiciones particulares del Departamento, como la población objeto, la forma de organización de los estratos socio-económicos, las necesidades, realizar una línea base entre otras cosas. Para ello es importante resaltar que dentro de la etapa de formulación de una política se debe convocar y hacer partícipe a la mayor cantidad de actores implicados en la política en cuestión de modo que se recopile la información necesaria y se pueda contemplar la participación de los mismos dentro de la ejecución de la política.

En ocasiones las entidades gubernamentales de nivel central presentan proyectos y programas que pueden ayudar a contrarrestar las problemáticas sociales, económicas, etc. de carácter público que está viviendo en una población determinada, pero presentan las soluciones viendo el problema desde la periferia, y terminan siendo ineficaces o inaplicables al contexto particular, por eso se necesita la inclusión y participación activa de los distintos actores que pueden intervenir para

implementar de manera eficaz una política o programa.

Se recomienda el uso del enfoque de redes de política (*policy network*) para los próximos programas o política a diseñar, este consiste en que se realiza una articulación horizontal entre diversos actores independientes, que pertenecen tanto al sector público como privado, que interactúan entre sí a través de negociaciones permanentes, para vincular las diferentes posiciones, herramientas y procesos destinados a resolver la problemática pública surgida. Subirats et. al. (1998) la define como “un entramado de actores institucionales políticos y sociales que hacen frente a una tarea o programa de actuación específica, la estructura de esos entramados y las interacciones entre sus actores influencia su rendimiento, es decir la calidad de la política y la efectividad de su implementación”. Desde este enfoque se pretende generar un espacio de interrelación entre los actores de la política sin establecer jerarquías de poder, buscando que todos los actores expongan sus puntos de vista y su participación dentro de la política para lograr una mejor ejecución de la misma.

En el convenio Alianza Estrategia, se no se dio este espacio desde el inicio puesto que el programa se diseñó y se coordinó desde el orden nacional y los actores locales del Departamento Archipiélago, tales como la Gobernación, la Secretaría de Educación, colegios, los aspirantes y beneficiarios del mismo, no tuvieron ningún espacio dentro de la formulación ni implementación y quedaron las autoridades gubernamentales locales como espectadores. Esta situación dio lugar a que se tuvieron que hacer frecuentes modificaciones al convenio macro en los años subsiguientes dado que en su implementación se presentaron inconvenientes que no se habían contemplado inicialmente, debido precisamente a que no dieron lugar a los actores locales en la formulación del programa.

Referencias Bibliográficas

- Aguilar, L. (1996). *La hechura de las Políticas*, México D.F. Ed. Porrúa.
- Aguilar, L. (2008). *Marco para el Análisis de las Políticas Públicas*. Santiago de Compostela. Rev. Administración & Ciudadanía, vol. 3, Num. 2,
- Aguilar, L. (2010). *Introducción, en Política Pública*, Mexico D.F. Biblioteca Básica de Administración Pública del DF (17 – 60). Siglo XXI Editores.
- Arroyave, S. (2010) *Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos*. forum. Chávez
- Achong, J. (013). Universidad Nacional Agraria La Molina Perú: inclusión social y discriminación social. *Revista Lusófona de Educación*. 24, 141-155. Recuperado de: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/rle/n24/n24a09.pdf>
- Clausó, A. (1993). Análisis documental: el análisis formal. *Revista General De Información y Documentación*, 3(1), 11. Recuperado de: <https://revistas.ucm.es/index.php/RGID/article/view/RGID9393120011A>
- Dahnke, G (1986). Investigación y comunicación. En Fernández, C. y Dankhe G. (eds) (1986): *La comunicación humana ciencia social*. Mexico. Mcgraw-Hill.
- Decreto Presidencial 1547 de 1984, Bogotá, 21 junio 1984
- Decreto Presidencial 295 de 2013, 27 de febrero 2013
- Delgado, L. (2009). *Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A2, Cuerpo Técnico, especialidad de Gestión Administrativa de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Tema 3*. ISBN: 978-84-7788-549-8. DEPÓSITO LEGAL: TO-721-2009
- Departamento Nacional de Planeación, Sinergia. (S.f) *Glosario*. Recuperado de: <https://sinergia.dnp.gov.co/atencion-al-ciudadano/glosario/Paginas/A.aspx>
- Didriksson, A. Gazzola, A. (2008). *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el*

Caribe. Caracas: IESALC-UNESCO.

Dulzaides, M., & Molina, A. (2004). Análisis documental y de información: dos componentes de un mismo proceso. *Revista Acimed* Vol. 12, No 2, 1-4.

Enciso, P. (2004). *Diagnóstico etnoeducativo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*. Ministerio de Educación Nacional dirección de poblaciones y proyectos intersectoriales subdirección de poblaciones.

Ferreira, M., Avitabile, C., Botero, J., Haimovich, F., y Urzúa, S. (2017). *Momento decisivo: la educación superior en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Mundial.

Fiduprevisora (2013) *Convenio No. 9677-20-550-2013. Celebrado entre el Fondo Nacional de gestión del Riesgo de Desastres – Fiduprevisora S.A, el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX.*

Fiduprevisora (2015) *Otrosí No. 1 al Convenio No. 9677-20-550-2013. Celebrado entre el Fondo Nacional de gestión del Riesgo de Desastres – Fiduprevisora S.A, el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX.*

Fiduprevisora (2016) *Adhesión al Convenio No. 9677-20-550-2013. Celebrado entre el Fondo Nacional de gestión del Riesgo de Desastres – Fiduprevisora S.A, el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX.*

Fiduprevisora (2016) *Otrosí No. 2 al Convenio No. 9677-20-550-2013. Celebrado entre el Fondo Nacional de gestión del Riesgo de Desastres – Fiduprevisora S.A, el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX.*

Fiduprevisora (2018) *Otrosí No. 3 al Convenio No. 9677-20-550-2013. Celebrado entre el Fondo*

Nacional de gestión del Riesgo de Desastres – Fiduprevisora S.A, el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX.

Fiduprevisora (2019) *Otrosí No. 4 al Convenio No. 9677-20-550-2013. Celebrado entre el Fondo Nacional de gestión del Riesgo de Desastres – Fiduprevisora S.A, el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX.*

Fiduprevisora (2019) *Otrosí No. 5 al Convenio No. 9677-20-550-2013. Celebrado entre el Fondo Nacional de gestión del Riesgo de Desastres – Fiduprevisora S.A, el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX.*

Fuenmayor, J. 2014. Política pública en América Latina en un contexto neoliberal. *Cinta Moebio* 50: 39-52. Recuperado de: www.moebio.uchile.cl/50/fuenmayor.html

Gobernación del Departamento de San Andrés Providencia y Santa Catalina. (2018) *Protocolo para la prestación de Servicio Social*. Alianza Estratégica, Convenio No. 9677-20-550-2013.

Gómez, V., & Celis, J. (2009). Crédito educativo, acciones afirmativas y equidad social en la educación superior en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, (33), 106-117. Recuperado de: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123885X2009000200010&lng=en&tlng=es.

Guadagni, A. (2018). Examen de ingreso para la educación superior en Brasil. *Revista Otras voces en educación*. Recuperado de: <http://otrasvoceseneducacion.org/archivos/292135>

Herrera, S. (2016). *Acceso a la Educación Superior y sus factores de riesgo de deserción: Un estudio sobre jóvenes provenientes del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en la primera década del siglo XXI*. Tesis de Licenciatura. Universidad de La

Sabana.

ICETEX (2019). *Fondo de créditos educativos condonables para jóvenes de comunidades negras.*

Recuperado de: <https://portal.icetex.gov.co/Portal/Home/prensa/2019/06/19/fondo-de-cr%C3%A9ditos-educativos-condonables-para-j%C3%B3venes-de-comunidades-negras-inici%C3%B3-este-mi%C3%A9rcoles-su-convocatoria-nacional-ICETEX>. Recuperado de: <https://portal.icetex.gov.co/Portal/Home/homealianza/que-son-las-alianzas-y-los-fondos-de-inversion>

ICETEX. (2019). *Informe semestral de ejecución Convenio No. 9677-20-550-2013 Alianza Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el Ministerio de Educación Nacional y el ICETEX 2019-2.*

Kelly, J. (2003). *Políticas Públicas en América Latina: teoría y práctica.* Caracas, Venezuela. Ediciones IESA.

Constitución política de Colombia (1991) Artículo 67 [Titulo II]. 2da Ed. Legis.

Constitución política de Colombia (1991) Artículo 69 [Titulo II]. 2da Ed. Legis.

Ley 1002 de 2005, Art 1, Congreso de Colombia, Colombia, Bogotá, 30 diciembre 2005.

Ley 1002 de 2005, Art 2, Congreso de Colombia, Colombia, Bogotá, 30 diciembre 2005.

Ley 1012 de 2006, Art 114, Congreso de Colombia, Colombia, Bogotá, 23 de enero 2006

Ley 1523 de 2012, Art 1, Congreso de Colombia, Colombia. Bogotá, 24 abril 2012

Ley 1607 de 2012, Art 151, Congreso de Colombia, Colombia, Bogotá, 26 dic 2012

Márquez, A., Alcántara, A. (2019). Entre lo público y lo privado: acceso y equidad en la educación superior en México y Brasil, 2000-2016. *Revista de Sociología de la Educación-RASE*, 12 (2), 266-286. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.7203/RASE.12.2.14873>.

Meny, Y. y Thoenig, J. (1992), *Las políticas públicas.* Barcelona: Ed. Ariel. Recuperado de: <https://es.slideshare.net/yudithreyes11/las-politicas-pblicas-meny-y-thoenig>

- Melo L., Ramos, J., Hernández, P. (2017) La educación superior en Colombia: situación actual y análisis de eficiencia *Revista Desarrollo y Sociedad* pp. 59-111, Issn 0120-3584 e-issn 1900-7760. Bogotá. DOI: 10.13043/DYS.78.2
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México D.F. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Ministerio de Educación Nacional. SNIES (2019). *Estadísticas generales de Educación Superior – 2018*. Subdirección de Desarrollo Sectorial de Educación Superior. Recuperado de: <https://www.mineduccion.gov.co/portal/>
- Muller, P. (2002), *Las Políticas Públicas*, Colombia. Universidad Externado de Colombia.
- Muñoz, J. (2012). *Proceso de planificación para la elaboración de programas*, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Recuperado de: <https://www.eumed.net/rev/cccss/21/jlmc2.html>
- Navarro, J. (2015). *Definición de Educación Superior*. Recuperado de: <https://www.definicionabc.com/general/educacion-superior.php>
- OECD (2019), *Higher Education in Mexico: Labour Market Relevance and Outcomes, Higher Education*, OECD Publishing, Paris. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264309432->
- OCDE y Banco Mundial. (2012). *Evaluaciones de políticas nacionales de Educación. La educación Superior en Colombia*. DOI <http://dx.doi.org/10.1787/9789264180710-es>
- Olavarría, M. (2017). Implementación de políticas públicas: lecciones para el diseño. Análisis de los casos de modernización de la gestión pública y de la reforma de salud en Chile. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 67, pp. 95-124, ISSN 1315-2378
- Olavarría, M. (2007). *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas*. Documento de Trabajo N°11. Santiago, Chile: INAP, U. de Chile.
- Ordoñez Matamoros, G. (2013). *Manual de Análisis y Diseño de Políticas Públicas*. Bogotá Universidad Externado de Colombia.

- Otero, A., Corica, A. (2016). Jóvenes y educación superior en Argentina. Evolución y tendencias. *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, vol. 39, núm. 1 Recuperado de: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/4575/457555511002/html/index.html>
- Pérez, H. (2016). *Problemas, actores y decisiones en las políticas públicas. Marco de análisis para el estudio de los programas de crédito educativo en Colombia*. Doi:10.11144/Javeriana.uh83.padp
- Quintero, L. (2011) *Análisis y evaluación de las políticas públicas para combatir el déficit en la educación superior indígena en San Luis Potosí*. México D.F. El colegio de San Luis.
- Ruiz, C. (1996). *Manual para la elaboración de políticas públicas*, México D.F. Plaza y Valdés.
- Nöel, A. (2004). *Políticas públicas*. Bogotá: Ediciones Aurora
- Salinas, D., Hernández, A. y Barboza, M. (2017). Condición de becario y rendimiento académico en estudiantes de una universidad peruana. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 19(4), 124-133. DOI: <https://doi.org/10.24320/redie.2017.19.4.1348>
- Serrano, Z. (2016). *Análisis documental de los argumentos sobre política educativa emanados de organismos internacionales que buscan regular la práctica profesional y la formación de profesores*. Tesis Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Educación.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue C. y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel Barcelona, ISBN: 978-84-344. Recuperado de: https://www.academia.edu/234911/An%C3%A1lisis_y_gesti%C3%B3n_de_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas_Parte_1_See_parte_2_http_igop.uab.es_
- Spinzi, C., Wehrle, A. (2017). *Inclusión educativa en Paraguay: Un análisis de los programas orientados al acceso a la educación de jóvenes en situación de vulnerabilidad y exclusión social implementados en los dos últimos gobiernos*. DOI:10.18004/pdfce/2076-054x/2017.023(45).083-094

Unesco. (1998). *Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción*.

Recuperado de: http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm

Universidad Nacional de Colombia, UNAL. (S.f.) *Programa Especial de Admisión y Movilidad*

Academica PEAMA. Recuperado de: <http://caribe.unal.edu.co/formacion/pregrado-peama.html>

Villarreal, E. (2011). *¿Qué es Política Pública? Conceptos básicos*. México D.F. Flacso