

**Promesas incumplidas: calidad y ajustes en la educación superior en Ecuador, Perú y Colombia (1990-2015)**  
**Broken promises: quality and adjustments in higher education in Ecuador, Peru and Colombia (1990-2015)**

Verónica Ofelia Lozano Sandóval\* y Alma Yolanda Morales Corral\*\*

Recibido: Septiembre 2019  
Aceptado: Diciembre 2019

Palabras Clave  
Educación superior,  
América Latina,  
instituciones de educación superior

Keywords  
Higher education,  
Latinamerica, higher education institutions.

**Resumen**

En este trabajo se realiza una comparación del sistema de educación superior de tres países latinoamericanos: Ecuador, Perú y Colombia. El método utilizado es un análisis sociohistórico sobre la variación de la matrícula de educación superior pública y privada, así como de las publicaciones de carácter científico de cada uno de los países a partir de la década de 1990. Una de las principales conclusiones es que en los tres países aumentó la matrícula en las instituciones de educación superior, pero los niveles de calidad no son los esperados; resultado relacionado con la participación del estado en inversión y vigilancia.

**Abstract**

In this work a comparison is made of the higher education system of three Latin American countries: Ecuador, Peru and Colombia. The method used is a socio-historical analysis of the variation in public and private higher education enrollment, as well as the scientific publications of each of the countries from the 1990s. One of the main conclusions is that in the three countries including enrollment in higher education institutions, but quality levels are not as expected; result related to the participation of the state in investment and surveillance

**Introducción**

La década de 1990 fue decisiva para toda América Latina: varios países cambiaron sus cartas magnas con la promesa de generar mayores procesos de inclusión en diversidad cultural, política y social. Con ese principio se desarrollaron nuevas constituciones o reformas en casi todos los países de la región: Colombia en 1991; México en 1992 y 2001; Perú en 1993; Bolivia en 1994 y 2008; Argentina en 1994; Ecuador en 1998 y 2006; Venezuela 1999, entre otras.

Para el cumplimiento de las promesas establecidas en las constituciones se generaron varias reformas normativas internas en todos los campos. Dentro de estas reformas se encuentran las del campo educativo que se realizaron a través de diferentes procesos en los que el sector público debía lidiar con su capacidad para garantizar el derecho a la educación.

Asimismo, los cambios constitucionales fueron de la mano con transformaciones económicas ligadas a las llamadas “aperturas económicas” (Ffrench-Davis y Agosin, 1993). Dichas aperturas comerciales, además, tuvieron como fundamento las solicitudes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>1</sup> la cual solicita a los países una reestructuración en la capacitación de su mano de obra para ser más calificada, así como solicita adiestramientos en temas relacionados con la industria, la economía y las ingenierías, bajo estándares de la educación de los países económicamente desarrollados (OCDE, 2017). Estas regulaciones obligan a los países, en el campo educativo, a evaluarse en todos sus niveles por medio de diferentes pruebas: el Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA por sus siglas en

<sup>1</sup> Los informes de la OCDE son el basamento para mostrar progreso en el cumplimiento de estándares para obtener préstamos de Organismos Internacionales, especialmente del Fondo Monetario Internacional (FMI).

\* Maestra en Administración con especialidad en Recursos Humanos (UACH) y una Maestría en Periodismo Político (Escuela de Periodismo Carlos Septien García). Profesor de Tiempo Completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UACH. email: vlozano@uach.mx

\*\*Maestra en Administración con especialidad en Recursos Humanos. Profesor de Tiempo Completo, académico asociado C en la Universidad Autónoma de Chihuahua. email: yomoraes@uach.mx

inglés) que se realizan desde el tercer grado de primaria; las pruebas de Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC por sus siglas en inglés); o la Encuesta Internacional sobre Fomento de competencias y empleabilidad mediante la educación y la formación Docente y Aprendizaje (TALIS por sus siglas en inglés). Las cuales se han ido aplicando de forma paulatina a lo largo y ancho del continente (OCDE, 2017). Por ende, estos cambios transformaron de forma radical la manera de concebir la educación en América Latina en las últimas décadas y, en especial, la educación superior (Aboites, 2008).

Se eligieron para el análisis Ecuador, Perú y Colombia puesto que las transformaciones en la educación superior en estos tres países se estructuraron como parte de los cambios constitucionales, se establecieron como promesas de progreso, desarrollo e igualdad que los Estados promovieron y fueron impulsadas por medio de planes, programas y proyectos dirigidos a la expansión y calidad de la educación y, en especial de la educación superior. Si bien este tipo de mecanismos es la manera en que ocurren en el resto de la región, estos tres países el relegamiento en los temas de educación superior eran visibles en la década de 1990 tanto a nivel nacional como internacional<sup>1</sup>, en especial en el sector público, motivo por el cual las promesas de cambio tuvieron un peso mayor en su población y alimentaron de forma importante que la educación superior fuera considerada un motor de cambio a nivel individual, familiar y social.

En Ecuador, Perú y Colombia, los cambios estructurales “operaron fundamentalmente en la construcción de una nueva idea de ‘buena vida’, que fue haciéndose sentido común” (Cuenca, 2016, p. 5). Dichos cambios permearon la vida cotidiana de las personas y construyeron la promoción de la idea del éxito y desarrollo económico personal sobre del esfuerzo individual, en el marco de un sistema meritocrático (Bresser, 1999; Oszlak 1999). En efecto, la expansión en términos absolutos de la educación superior en América Latina se amplió desde la década de 1990, en especial por la oferta de formación desde instituciones privadas y con un fuerte impulso y apoyo estatal bajo la promesa de la educación como objetivo de movilidad social. Sin embargo, estas promesas no se han cumplido hasta ahora, tal como se discute en este trabajo.

De tal manera que este artículo tiene como objetivo discutir el proceso de transformación y expansión de la educación superior en tres países de América Latina del área Andina: Colombia, Ecuador y Perú. Para alcanzar el objetivo planteado se analizaron los datos de Sistema Nacional de Información de la Educación Superior Colombia (SNIES), Sistema Nacional de Información de la

Educación Superior Ecuador (SNIESE) y Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación SENESCYT, Ministerio de Educación de Perú y para el análisis comparado entre países se utilizaron los datos de Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT) y datos del SCImago Journal & Country Rank<sup>3</sup>. Con el fin de desarrollar el anterior propósito se presentan, primero, los datos de los cambios en la educación superior y de la matrícula en cada país. Con estos datos se realiza una comparación de los tres procesos y se plantean algunas conclusiones.

#### ***Promesas de la expansión de la educación superior***

Los cambios sociales y políticos de América Latina en la década de 1990 conllevaron a que la región transformara su visión política hacia lineamientos económicos de corte neoliberal (Lander, 2006; Martínez y Reyes, 2012). Estos enfoques en el campo educativo apostaron a que la masificación educativa generaría progreso y desarrollo (Cuenca 2015); por lo tanto, se dejó en manos del mercado y del libre comercio no sólo los procesos comerciales sino también los pilares de la educación superior, esperando que el mercado regulara además el despliegue de la ciencia y la cultura (Yúdice, 2002; Cuenca, 2015). Asimismo, el impulso de la productividad y la relación con los sujetos al mercado generó que las miradas utilitaristas sobre la educación cobraran fuerza.

En ese contexto se presentan varios factores que llevaron a la ampliación de la matrícula en educación superior, es decir, no se trata sólo de la existencia de una gran cantidad de estudiantes de secundaria o preparatoria que al terminar sus estudios pueden ingresar a los estudios de formación de un ciclo superior (educación universitaria o técnica) o de que se dispare algún sector de la economía; más específicamente, “se asocia a un cambio en la estructura de los procesos productivos y de los mercados de trabajo que demandan más profesionales y técnicos superiores, asociado a un específico modelo de acumulación de capitales”. (Rama, 2009, p. 173). Además, la creciente cobertura de la educación superior se debe a una nueva estrategia económica de los hogares en la que las familias interpretan a la educación superior como una inversión en razón de la espera de salarios superiores, menor posibilidad de desempleo y, por lo tanto, mayor movilidad social (Boudon, 1973; CEPAL, 2010; Benavides y Etesse, 2012; Cordera, 2018).

De otro lado, la promesa de la masificación de la educación también llevó a que se esperara que el mercado fuera regulador de la calidad de la misma. Sin embargo, la definición de calidad de la educación superior se ligó a “una lógica corporativa, la cual se sostiene en el lucro, los intereses privados, la exclusión social y el manejo entre propietarios” (Mollis, 2006, p. 98). Esto implica

<sup>1</sup> Aunque, se debe señalar que en el caso de Colombia la educación privada tenía un espacio ganado a nivel nacional.

<sup>3</sup> El SCImago Journal & Country Rank es un portal disponible al público que incluye las revistas y los indicadores científicos del país desarrollados a partir de la información contenida en la base de datos Scopus (SCImago, 2019).

que la calidad sea medida por eficiencias y logros de resultados, y que se generen instituciones que sirvan como observadoras de dicha calidad, así como la guía de entidades internacionales que cuantifican la investigación por su producción de acuerdo a estándares de los países que lideran los procesos económicos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Por ende, se puede decir que las promesas en masificación y calidad de la educación, aunque en principio están ligadas, son difíciles de cumplir y se dan en diferente medida la una de la otra. A continuación, mostramos los procesos de masificación de la educación superior para los países estudiados y la manera en que éstos se presentaron desde la década de 1990 en cada uno de ellos.

## Ecuador

### *Cambios en la Educación Superior*

En la década de 1990 empezó en Ecuador la expansión de las universidades privadas: entre los años 1992 a 2006 se crearon 45 universidades, de las cuales 10 fueron públicas y 35 privadas (Pacheco y Pacheco, 2015). Asimismo, las universidades privadas tuvieron como estrategia de marketing ofrecer facilidades en horarios como en pagos. Asimismo, muchos de los fundadores de estas universidades eran parlamentarios que desde su influencia congresista se autoaprobaron permisos para establecer instituciones universitarias e incluso nombrándose a sí mismos rectores y recibiendo títulos de cuarto nivel en ellas (posgrado) (Pacheco y Pacheco, 2015), lo cual era un indicativo de una expansión con ausencia de un sistema de evaluación y regulación.

La falta de presencia del Estado sobre la regulación de la Educación superior se transformó de forma radical con la llegada a la presidencia de Rafael Correa en 2007. En su gobierno se transformaron, junto con varios de los estamentos de la vida social ecuatoriana, los fundamentos de la política hacia la educación superior (Cañas y Malo, 2019). Uno de los pilares de su gobierno fue el de poner a la educación como uno de los fundamentos del nuevo estado, y en especial la educación superior. De esa manera, se buscó reformar la Constitución para que ésta fuera el fundamento del nuevo Estado (Polga-Hecimovich, 2013). Con respecto a la educación superior, la Constitución de 2008 definió a la universidad como un “sistema que responde al interés público sin fines de lucro dando al Estado la exclusividad en la acción, control y regulación de la educación superior sustentada en el Plan Nacional para el Buen Vivir” (Pacheco & Pacheco, 2015, sp.). Desde ese momento, el

andamiaje del aparato correísta estaba encaminado a establecer un sello único para la educación superior en todo el territorio ecuatoriano.

Con este fundamento se inició una discusión nacional con todos los actores involucrados para la realización del Proyecto de Ley, la cual fue promulgada en 2010: Ley Orgánica de Educación Superior (LOES). La LOES estructuró la Educación Superior del Ecuador con pilares que no había tenido hasta entonces: Autonomía Responsable, Cogobierno, Igualdad de Oportunidades, Calidad, Pertinencia, Integralidad y Autodeterminación<sup>4</sup>. Esta nueva normatividad y planes desde el gobierno liderado por Correa, puso al Estado como el ente regulador por antonomasia y, de esta manera, se fortaleció el liderazgo de la calidad de la educación superior en el país, manteniendo el principio de la educación como mecanismo de éxito, desarrollo y movilidad social.

La LOES determinó también una nueva estructura jerárquica que permitiera que el Estado fuera el regulador y evaluador que garantizara la calidad de la educación superior y que se venía estructurando desde antes de la promulgación de la Ley. Para ello se crearon tres instituciones: la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT); el Consejo de Educación Superior (CES); y el Consejo de Evaluación, Acreditación, y aseguramiento de la calidad de la Educación Superior (CEAASES<sup>5</sup>).

Con el CEAACES la evaluación de las Instituciones de educación superior se hace obligatoria, ya que antes de 2009 era voluntaria. Con la evaluación llevada a cabo en 2009 se categorizaron las universidades de acuerdo a la prestación de sus servicios en Academia, Estudiantes y entorno, Investigación y Gestión (López-Calle, 2019)<sup>6</sup>, con lo cual quedaron divididas en cinco niveles, de la Categoría A a la E, siendo la primera categoría en la cual las instituciones obtenían mejores calificaciones y la última la ocupaban aquellas instituciones cuya evaluación tenía resultados no aprobatorios “entre otras razones, por no prestar las elementales condiciones que demandaba el funcionamiento normal de una universidad, por las precarias condiciones técnicas, ambientales y graves deficiencias académicas en la planta docente y de investigación” (Pacheco & Pacheco, 2015, sp.). En ese año se encontró que de las 71 universidades existentes en el país 26 se encontraban en la categoría más deficiente (E) y sobre ellas se puso especial atención y énfasis en su mejoría, y en algunos casos su desaparición del sistema de universidades.

Estas universidades contaban con tres años para mejorar,

<sup>4</sup> Por ejemplo, el Artículo 3 de la LOES indica que “la educación superior de carácter humanista, cultural y científica constituye un derecho de las personas y un bien público social, que de conformidad con la Constitución de la República, responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos”.

<sup>5</sup> Anterior CONEA (Concejo Nacional de Evaluación y Acreditación) que existió entre 2002 y 2009.

<sup>6</sup> Es importante mencionar que la evaluación de Instituciones de Educación Superior en Ecuador se transformó desde 2009 y hasta 2015. En la actualidad el ente evaluador tiene como criterios de evaluación: Academia, Estudiantes, Investigación, Organización, Recursos e infraestructura y Vinculación con la sociedad (López-Calle, 2019, sp).

pero no todas lo lograron: para el año 2012 cerraron 14. Para sobrellevar el vacío de las universidades y bajo un principio de responsabilidad, el Estado afrontó los gastos en la reubicación de 37,080 de los 42,417 estudiantes que se encontraban matriculados en estas instituciones. De esa manera, se mantuvo una tasa de continuidad de estudiantes correspondiente al 87%, para lo cual el Estado dedicó 60 millones de dólares en el año 2013 (Pacheco & Pacheco, 2015).

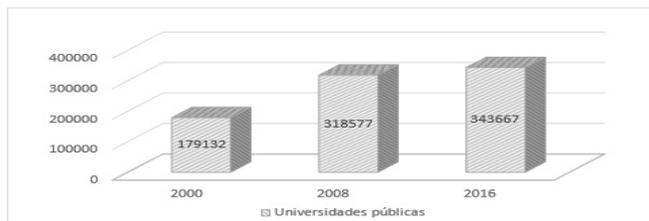
Bajo el periodo del presidente Correa se crearon cuatro universidades públicas inauguradas en 2014: primera la Universidad de Yachay<sup>7</sup>, que tenía como fin ser una “Ciudad del Conocimiento” (López-Calle, 2019; Pacheco y Pacheco, 2015) Ubicada en Ucurquí. Esta universidad se fundó con el fin de desarrollar actividades en tres áreas: Técnico industrial; Científico Tecnológico y de Desarrollo Económico. Segunda, la Universidad Regional Amazónica Ikiam<sup>8</sup>, ubicada en la provincia de Napo, creada con el fin de ser un laboratorio en la Amazonía ecuatoriana para estudiar y desarrollar conocimiento en torno a la riqueza de la selva. Tercera, la universidad de las Artes (UNIARTES), ubicada en Guayaquil; y cuarta, la Universidad Nacional de Educación (UNAE), ubicada en Azogues, la cual reemplazó a las normales y sirve para centralizar la formación docente, antes inexistente. De acuerdo con López-Calle (2019), las dos primeras no han cumplido sus objetivos de formación hasta la actualidad, mientras que las dos segundas se han posicionado y han consolidado sus alcances.

Estos cambios en la política de educación superior muestran un lineamiento estatal por mejorar la educación superior de forma radical en la que la intervención del Estado fue determinante.

#### Matrícula

La matrícula Universitaria en el Ecuador creció de forma repentina como lo hicieron las Instituciones de Educación Superior, en especial la educación privada, como se muestra en la Gráfica 1. Este crecimiento no se ha detenido, aunque después de la intervención estatal del gobierno de Rafael Correa, la participación estatal también aumentó.

Gráfica 1. Matrícula Educación Superior Ecuador, 1989–2017



Fuente: López-Calle (2019), con base en Senescyt (2018); para los datos de 2000 se toman los datos de Larrea (sf)

La Gráfica 1 muestra el aumento de 77.8 % de la matrícula en instituciones públicas en el periodo 2000 a 2008. Y para el periodo 2008-2016, se mantuvo en aumento, aunque de una manera mucho más mesurada, con un 7.9%. En total global, entre 1989 y 2016 la educación pública en Ecuador aumentó un 91.9%, en especial en la década de 1990. Por su parte, la matrícula en instituciones privadas<sup>9</sup> tuvo un aumento mucho mayor en relación con la pública: en el periodo 1989-2008 tuvo un aumento de 48%.

Aun así, este aumento no se detuvo, en la siguiente década, entre 2008-2016 siguió la tendencia de aumento alcanzando un 71.5% más, para completar un aumento total global de 154% en 18 años de registro. Si bien en este proceso hubo una depuración importante, ésta solo inició hasta 2014 con el proceso de fortalecimiento de la calidad mencionado anteriormente. el total de crecimiento de la matrícula entre 2000 y 2016 en Ecuador fue de 114% sumando el sector privado y el público.

## Perú

### Cambio en la educación superior

Para el caso de Perú, en el año 2000 el aumento de la matrícula universitaria se elevó de forma acelerada ya que el gobierno de Alberto Fujimori liberalizó el mercado educativo, permitiendo el lucro en las universidades con la finalidad de atraer la inversión y el aumento de la educación privada y buscando la dinamización de los mercados laborales (Díaz, 2008; Benavides et. al, 2015).

Esta medida fue posible gracias al Decreto-Ley 882: “Ley de Promoción de la Inversión en Educación” de 1996. Esta ley permitió que las universidades fueran creadas y funcionaran como empresas con fines de lucro (Benavides, et.al., 2015); esta medida derivó en la expansión de la oferta de educación universitaria, misma que reestableció la oferta de las carreras superiores de acuerdo a “lógicas del mercado” en las que algunas áreas de estudio como las ingenierías y los estudios relacionados con el desarrollo industrial fueron promocionados en mayor medida que otras carreras de formación humanística o artística (Yamada, 2007; Yamada y Castro 2007; Yamada, Castro y Rivera, 2012).

Además del Decreto-Ley 882, también se realizaron esfuerzos por medio de la creación del Consejo Nacional para la Autorización y Funcionamiento de Universidades (CONAFU); como su nombre lo indica, esta institución ejercía el procedimiento burocrático para la apertura de instituciones de educación superior privadas, pero no ejercía funciones para velar por la calidad de las mismas; “buen número de universidades creadas por ley antes del D.

7 Conocimiento en Quechua

8 Selva en Shuar

9 En los datos encontrados se suman las instituciones Autofinanciadas y las Cofinanciadas.

L. 882 se acogieron a esta normativa, muchas de ellas bajo el régimen de sociedad anónima, que permite el beneficio económico —a partir de las utilidades generadas— de sus integrantes.” (Benavides, et. al., 2015, p. 21). La calidad de las instituciones de educación superior no aumentó a la par que su expansión numérica (Yamada, Castro y Rivera, 2012).

Con el fin de solventar los problemas de calidad de las instituciones de educación superior se promulgó en 2014 la Superintendencia Nacional de Educación Superior<sup>10</sup> que dentro de sus atribuciones estaban: verificar las condiciones de calidad, fiscalizar los recursos públicos a los que tenían acceso, así como suspender o denegar la oferta de sus servicios. Los principales inconvenientes que tuvieron las universidades privadas establecidas por aquellos años es que no contaban con los recursos suficientes para hacer frente a los gastos y erogaciones, dando como resultado el cierre imprevisto afectando con ellos a su matrícula estudiantil. De tal manera que, en la actualidad, cualquier autorización para establecer una universidad debe tener la aprobación del Ministerio de Economía y Finanzas (Cuneca, 2016).

A la par, relacionado a la deficiencia del sistema de las instituciones de educación superior, se les otorgaban licencias de funcionamiento provisional antes de establecerse de manera permanente; medidas que resultaron nocivas para el desarrollo de calidad en las instituciones de educación superior en el Perú (Calónico y Ñopo, 2007)<sup>11</sup>.

En 2014 se empezó en el Perú el proceso de articulación de la “Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes”, llamada Ley de Educación, que se promulgó en 2017. Para poder reglamentar esta Ley, se establecieron mesas de trabajo de expertos y se promovió el diálogo para mejorar la calidad educativa con comités de las propias universidades. El avance de los estatutos para mejorar la calidad permitiría la aprobación de la ley. Ya en 2015 el proceso se encontraba así:

Tabla 1. Proceso de mejoramiento universitario en el Perú, medición de acuerdo a la ley universitaria de 2014

Estatutos Universitarios	Estatutos Universitarios				
	En proceso	Aprobados	Sin información	Concluido	Sin avance
Universidades privadas (46)	9	28	9	--	--
Universidades públicas (29)	9	15	--	4	1 (San Marcos)

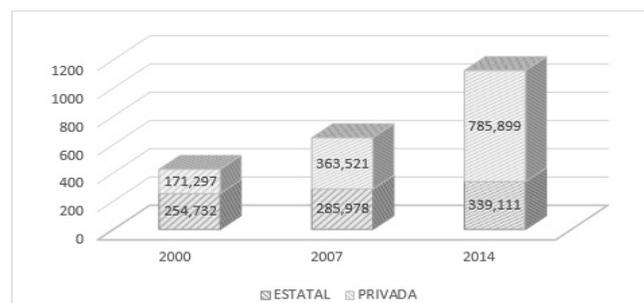
Fuente: Elaboración propia con base en Cuenca (2015)

De acuerdo con Cuenca (2015), la elaboración de los estatutos fue una ocasión para que las instituciones pudieran autoevaluarse sin intervenciones institucionales desde el gobierno, logrando la defensa y ejecución de su autonomía. Este fue el primer paso para evaluar desde el Estado a las instituciones de educación superior en el Perú y es la situación en la que se encuentran sus universidades en la actualidad.

### Matrícula

La matrícula Universitaria en el Perú creció de la mano con las Instituciones de Educación Superior privadas, mientras que no ocurrió de la misma manera con la educación pública, como se muestra en la gráfica 2.

Gráfica 2. Matrícula Educación Superior Perú, 2000- 2014



Fuente: Elaboración propia con base en Cuenca & Reátegui (2016)

La gráfica muestra el aumento de un 12.3% de la matrícula en instituciones públicas en el periodo 2000 - 2007; para el periodo 2008 - 2014, se mantuvo en aumento de 31%. En total global, entre 2000 y 2014 la educación pública en el Perú aumentó un 33.1%, en especial en la década de 2000. Por su parte, la matrícula en instituciones privadas tuvo un aumento mucho mayor en relación con la pública: en el periodo 2000 – 2007 tuvo un aumento de 67%, tres veces mayor que el de la educación pública; en la siguiente década, entre 2008 y 2014 se mantuvo el aumento en otro 116.2%, para completar un aumento total global de 358.8% en dos décadas. La diferencia porcentual en la matrícula entre los dos sistemas educativos es de 325.7% más en la educación privada que en la pública para el periodo mencionado. En total, la matrícula en la educación superior en el Perú entre 2000 y 2014 aumentó en un 164.1%.

## Colombia

### Cambios en la educación Superior

A diferencia de Ecuador y Perú, la educación en Colombia

<sup>10</sup> Reemplazó al CONAFU y la Asamblea Nacional de Rectores (Benavides, et. al, 2015, p. 22)

<sup>11</sup> Por ejemplo, en el 2015 había 65 universidades no institucionalizadas con permiso de funcionamiento, esto corresponde al 46% de las 140 universidades públicas y privadas existentes en el país (Cuenca, 2015).

ha tenido una amplia participación del sector privado desde sus inicios, en especial de la iglesia católica, tanto en los niveles de educación básica como de educación superior. En este sentido, el sistema de educación pública ha mantenido una importante presencia en los niveles de educación superiores, aunque con una presencia menos vigente del Estado en su inversión y una organización de pagos en matrículas que cada vez va más elevada, lo cual ha llevado a diversas movilizaciones sociales para lograr una gratuidad en el sistema (García-Villegas, et.al, 2013). Las transformaciones de la década de 1990 impulsaron ambos sectores en diferentes sentidos.

En Colombia, la Constitución Política de 1991 consagró la libertad de enseñanza y reconoció la educación como un derecho y un servicio público que puede ser prestado por el Estado o por los particulares; esta fue la manera de abrir la puerta a la inversión privada en la educación superior de forma masiva. De cualquier manera, la constitución también asignó al Estado la función de inspección y vigilancia y garantizó la autonomía universitaria (Misas, 2004; Melo, Ramos & Hernández, 2017).

Los cambios constitucionales se vieron plasmados en la Ley 30 de 1992, también conocida como Ley Nacional de Educación, en la que se estableció al Ministerio de Educación Nacional (MEN) como órgano rector, y dentro de él, al Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), compuesto por diferentes sectores, y con el direccionamiento de tener una educación de calidad por lo que se incluyó la organización del Sistema Nacional de Acreditación como parte de las funciones del CESU.

Bajo ese lineamiento se creó unos años después la Comisión Nacional de Aseguramiento de la Calidad (CONACES) y se siguió fortaleciendo el Consejo Nacional de Acreditación (CNA).

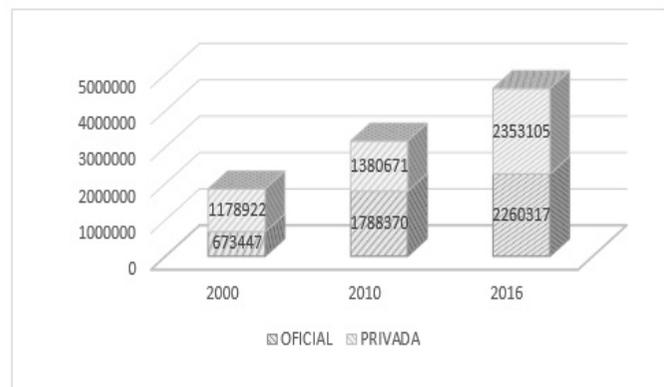
A la vez se transformaron otras instituciones ya existentes, como el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación, que se encargó de la aplicación de las pruebas de evaluación de calidad (como las pruebas PISA, PIAAC O TALIS) en todos los niveles. Asimismo, se modificó el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) en una entidad financiera que, por medio de programas de créditos educativos, ampliara los créditos y préstamos a los estudiantes.

Todas las medidas mencionadas se aplicaron en dos décadas y buscaron el impulso de la ampliación de la matrícula en educación superior, aunque lo lograron por medio de la privatización de la educación. Sin embargo, para el año 2014 “según el SNIES, del total de instituciones de educación superior activas, solo el 16% contaba con acreditación de alta calidad. De las instituciones con acreditación, el 40% eran del sector oficial, mientras que, de las instituciones sin acreditación, el 73% eran del sector privado.” (Melo, Ramos & Hernández, 2017, p. 69) Es decir, que a pesar de un amplio aumento de la matrícula y un mecanismo estatal para generar

políticas no de gratuidad sino de endeudamiento a sus estudiantes, la educación privada no llegó a cumplir con la misma amplitud con los procesos de calidad que el mismo Estado debe certificar.

### Matrícula

Gráfica 3. Matrícula Educación Superior Colombia, 2000-2016



Fuente: Elaboración propia con datos del SNIES (2019)

En la Gráfica 3 podemos ver que en Colombia las cifras de matrículas entre el año 2000 y el año 2016 reflejan un crecimiento tanto en el sector privado como en el oficial (público). Es importante mencionar que el aumento en la educación pública corresponde a las matrículas en educación técnica tecnológica, la cual fue priorizada en la política de educación superior nacional (Melo, Ramos & Hernández, 2017). Entre el año 2000 y 2010 el aumento de las matrículas fue de 165%, mientras que el sector privado solo creció un 17.1%. Para la siguiente década, entre 2011 y 2016, la matrícula en las instituciones de educación pública creció un 26.4%, mientras que en la educación privada creció un 70.4%. En total entre 2000 y 2016 las matrículas en instituciones de educación pública en Colombia aumentaron un 235.6%, mientras que en las instituciones privadas crecieron un 99.6%. En total la matrícula en educación superior pasó de ser de 1 854 369 matriculados en 2000, a 4 613 422, en 2016, un aumento del 148.78% en un lapso de 6 años.

### Comparación

El aspecto más evidente en los tres países estudiados es que experimentaron cambios en el sistema educativo en el nivel de educación superior en las últimas tres décadas en relación con la participación de capital privado en la educación superior. Los tres países promovieron la expansión de la educación en manos de privados bajo principios de apertura del mercado y con el supuesto de que la educación mejoraría los niveles de vida de las personas, así como que la expansión educativa en manos de privados sería una

garantía para la calidad en la educación.

En los tres casos comparados las matrículas en la educación privada superaron a aquellas de la educación pública: en Ecuador, por ejemplo, la matrícula llegó a ser el doble entre el 2000 al 2010; en Perú se amplió en más del 300%; en Colombia por su parte, aumentó en casi el 100%, aunque en este caso la matrícula en la educación superior pública tuvo un aumento considerable, en especial en educación técnica y tecnológica como se mencionó anteriormente. Lo que ocurre es que “las instituciones de baja calidad desplazan a las de mejor calidad, gracias a la lógica del mercado, que genera una diferenciación de calidad entre programas y universidades” (Misas, 2004, p. 219), efecto que se conoce como “Ley de Gresham”, es decir, las instituciones de baja calidad, pero con bajo costo, terminan por ser las que determinan las altas tasas de matrícula, ya que un alto porcentaje de estudiantes se matricula en universidades más asequibles, aunque sean de menor calidad.

De otro lado, se puede afirmar que la calidad no ha sido la idónea, de acuerdo a los estándares internacionales, midiendo uno de los resultados que el mismo sistema impone: la cantidad de documentos de carácter científico publicados en cada país. Este comparativo se realiza por diferentes instituciones que establece rankings de medición de la eficiencia en la producción universitaria. Una de las promesas de la ampliación de la oferta universitaria por medio de la privatización era que ésta conllevaría a la calidad de la educación, la producción de conocimiento y la eficiencia en la formación de nuevos profesionales. Sin embargo, eso no sucedió, a decir de ello, véase la Tabla 3, donde se muestra la producción de publicaciones de carácter científico en los tres países, así como el total para los países de América Latina de acuerdo a los datos del ranking de SCImago.

Tabla 2. Cantidad de documentos de carácter científico publicados por país, comparado con América Latina, 1996-2015

	1996	2000	2005	2010	2015
<b>Colombia</b>	587	891	1612	4931	9062
<b>Ecuador</b>	101	147	299	460	1666
<b>Perú</b>	204	314	598	1140	2100
<b>América Latina</b>	24763	36227	59417	101091	140698

Fuente: Elaboración propia con datos de SCImago Journal & Country Rank (2019).

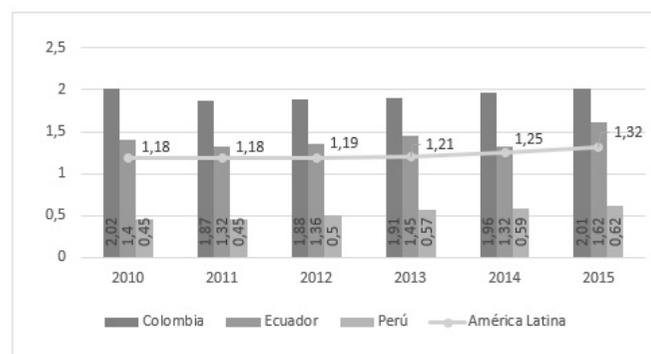
En los tres países la cantidad de documentos escritos de carácter científico ha mejorado, sin embargo, esta mejora no es sustancial lo cual se puede observar si se analizan los datos de forma comparada con el promedio de América Latina. La publicación de documentos en Colombia en 1996 era de apenas 587 escritos,

correspondientes al 2.4% de la producción total de América Latina. Este porcentaje pasó a ser 4.9% en 2010 y el 6,4 en 2015. Para el caso de Perú y Ecuador el porcentaje es aún menor ya que rodean el 1%. Para el año 1996 los documentos publicados desde estos países corresponden al 0.4 para Ecuador y 0.8 para Perú, respectivamente. Para 2015 esta cifra ha subido, pero a un escaso 1.2% para Ecuador y un 1.5% para Perú.

Cabe decir que muchos indicadores consideran la cantidad de publicaciones de carácter científico como sinónimo de eficiencia en la ‘producción de conocimiento’. Esta falta de producción se debe, entre otros factores, a que la calidad en la educación no ha sido un tema prioritario en ninguno de los tres países analizados; las evaluaciones son un tema posterior a la apertura de instituciones de educación, y las corruptelas estuvieron a la orden del día en algunos casos. La evaluación de la educación superior es uno de los procesos que apenas están viviendo Colombia, Ecuador y Perú. Por ello la investigación no ha sido parte de los objetivos de formación de los centros de educación superior en la formación universitaria, por lo que los estudiantes llegan con el fundamento económico de certificarse para una transformación laboral y los docentes no tienen el tiempo, el respaldo ni los estímulos institucionales para generar investigación.

Por otro lado, la falta de inversión en la educación es otro de los factores por los cuales se obtienen los anteriores resultados. En América Latina el presupuesto general de educación (PIB) se encuentra alrededor del 2% y no ha variado mucho en los últimos años. Como se muestra en la gráfica 4.

Gráfica 4. Presupuesto del PIB dedicado a la educación en cada país, 2010- 2015



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Rycit (2019).

De los tres países, el Perú es el país con menos inversión en la educación, no ha llegado a superar el 0.62% de su PIB; Ecuador se encuentra dentro del promedio y Colombia lo supera levemente, con alrededor de 0.30%. Esta falta de inversión se refleja en aspectos como la calidad en la producción internacional de

documentos entre otros aspectos.

Por los factores anteriores, la expansión de la educación en Ecuador, Perú y Colombia no contó con mecanismos suficientes y adecuados de regulación para propender por su calidad por parte del Estado. Muy por el contrario, en estos países las entidades reguladoras de la calidad surgieron apenas en la década de 2010.

Este surgimiento tardío de mecanismos de regulación de la calidad ha llevado a que los procesos de cambio sean lentos y llenos de discusiones sobre el papel intervencionista del Estado. Esa discusión en el Ecuador fue guiada y centralizada por los proyectos presidenciales y los cambios radicales que impulsó la presidencia de Correa (López-Calle, 2019). Por su parte, en el Perú este proceso fue liderado de manera menos contundente que apenas hoy en día se está llevando a cabo (Cuenca, 2015), y se ha determinado por procesos politizados que retrasan el cambio hacia una Universidad de calidad bajo parámetros discutidos por los actores sociales involucrados. Colombia, por su parte, ha crecido en educación pública técnica y tecnológica, lo cual ha permitido la formación de miles de jóvenes, pero no ha crecido en formación universitaria.

## Conclusiones

En los tres países en que se analizaron los cambios constitucionales en relación a educación superior y el aumento de la matrícula en las instituciones privadas de educación superior, se puede concluir que en este proceso el “merito, el consumo y la búsqueda de éxito se convierten en los organizadores de la vida social” (Cuenca, 2016, p. 5) y las familias buscan la educación como una estrategia de plan de vida, mientras que los Estados dejan de entender la educación como un derecho universal. La educación en general, y en especial la educación superior, se empezó a entender como un objeto comercial, mientras que el “mito de la educación superior” (Tubino, 2007) iba en aumento. Este mito suponía que con el acceso a la educación superior se eliminarían injusticias sociales y que ésta conlleva consigo intrínsecamente el progreso de país y la movilidad social individual y familiar. Esta creencia ha llevado a que el aumento de la matrícula pueda hacer que las familias se endeuden, aunque el futuro laboral y profesional de los estudiantes del hogar sea incierto.

Ecuador, Perú y Colombia llegaron a promover el aumento de la matrícula privada y el crecimiento de instituciones de educación superior que no contaban con la regulación ni el acompañamiento suficiente del Estado; a la vez que la educación superior pública ha padecido la inefectiva inversión del Estado y una estigmatización social generalizada por ser foco de protesta y solicitudes reivindicatorias.

Se puede señalar que parte de la expansión en el acceso se ha producido a expensas de la calidad educativa, en tanto una buena

proporción de la demanda ha sido absorbida por instituciones creadas con escasa planificación, sin los procesos regulatorios necesarios.

La expansión de las instituciones de educación superior en Colombia, Ecuador y Perú obedeció a lógicas empresariales y comerciales que afectaron la Universidad pública y la prestación de un servicio de educación desde la perspectiva de derechos. La inversión a la educación pública no contaba con un sustento puesto que empezó a dominar el fundamento comercial de la educación superior. De esa manera, la educación superior se ve como una inversión y debe ser cubierta por los estudiantes si desean acceder a ella.

En este contexto, como contrapartida, la universidad pública sufrió del descuido del Estado, y perdió su financiación, a la vez que la población que se imbuó en el pensamiento economicista de la educación, empezó a estigmatizarla como formación profesional de baja calidad.

En la actualidad, los tres países pretenden fortalecer sus sistemas de educación superior con estándares de calidad. Es de esperarse que en estos últimos años sigan bajo ese esquema de mejora, aunque ya se encuentran relegados dentro del sistema de educación superior dentro de los países de la región latinoamericana.

## Referencias

- Aboites Aguilar, Hugo. (2007). Tratado de Libre Comercio y educación superior: El caso de México, un antecedente para América Latina. *Perfiles educativos*, 29(118), 25-53.
- Benavides, M., Jeón, J., Haag, F., & Cueva, S. (2015). Expansión y diversificación de la educación superior universitaria, y su relación con la desigualdad y la segregación. Lima: Grade.
- Benavides, Martín y Manuel Etesse. (2012). "Movilidad educativa intergeneracional, educación superior y movilidad social en el Perú: evidencias recientes a partir de encuestas de hogares". En: CUENCA, R. (Ed.) Educación superior, movilidad social e identidad. pp. 51-92. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Boudon, R. (1973). *Education, Opportunity and Social Inequality*, New York: Wiley.
- Bresser, L. (1999). *Reformas del Estado para la ciudadanía. La reforma gerencial en América Latina en la perspectiva internacional*. Buenos Aires: CLAD-Eudeba.
- Calónico, S. y H. Ñopo (2007). "Returns to Private Education in Peru", IZA Discussion Paper No. 2711.
- Cañas Leyton, F. O., & Malo Toledo, C. F. (2019). La Educación Superior en Ecuador: Iniciativas de Transformación y Adecuación. *RECIAMUC*, 2(1), 772-787. Recuperado de: <https://reciamuc.com/index.php/RECIAMUC/article/view/54>
- CEPAL. (2010). La educación frente a la reproducción intergeneracional de la desigualdad y la exclusión: situación y desafíos en América Latina. En *Panorama Social de América Latina 2010*. Santiago de

- Chile: CEPAL.
- Cordera, R. (2018). Educación y movilidad social: vínculo roto. Cuadernos de Universidades. – No. 6. Ciudad de México: UDUAL, 2018.
- Cuenca, R. (Septiembre 6, 2019). Presentación en el XIII Curso Interinstitucional. Educación Superior en América Latina: Perú.
- Cuenca, R., & Reátegui, L. (2016). La (incumplida) promesa universitaria en el Perú. Lima: IEP.
- Cuenca, Ricardo (2015). La ley universitaria avanza: a pesar de algunos intereses. Lima: Consejo Nacional de Educación. Recuperado de <https://ricardocuenca.lamula.pe/2015/02/22/la-ley-universitaria-avanza/palimpsesto/>
- Díaz, J. J. (2008). Educación superior en el Perú: tendencias de la demanda y la oferta. In *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: Contribuciones empíricas para el debate* (pp. 83-129). Lima: GRADE Group for the Analysis of Development. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-51553-9>
- French-Davis R. & Agosin M. (1993). Liberalización Comercial en América Latina: Una Evaluación. *Revista Desarrollo y Sociedad*, (32). 45-78. <https://doi.org/10.13043/dys.32.2>
- García-Villegas, M.; Espinosa J.; Jiménez F. & Parra J. (2013). Separados y desiguales. Educación y clases sociales en Colombia. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Lander, E. (2006). Neoliberalismo, sociedad civil y democracia en América Latina. Ensayos sobre América Latina y Venezuela. Universidad Central de Venezuela: Caracas.
- Larrea, O. (sf) La educación superior en Ecuador. Recuperado de: [http://tuning.unideusto.org/tuningal/images/stories/presentaciones/ecuador\\_doc.pdf](http://tuning.unideusto.org/tuningal/images/stories/presentaciones/ecuador_doc.pdf)
- López-Calle, C. (2019, octubre 18). Presentación en el XIII Curso Interinstitucional. Educación Superior en América Latina: Ecuador.
- Martínez Rangel, Rubí, & Reyes Garmendía, Ernesto Soto. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y cultura*, (37), 35-64. Recuperado en 04 de diciembre de 2019, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422012000100003&lng=es&tlng=en](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422012000100003&lng=es&tlng=en).
- Melo, L., Ramos, J., & Hernández, P. (2017). La educación superior en Colombia: situación actual y análisis de eficiencia. *Desarrollo y Sociedad*. (78), 59-111.
- Misas, G. (2004). La educación superior en Colombia: análisis y estrategias para su desarrollo. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mollis, M. (2006). "Geopolítica del saber: biografías recientes de las universidades latinoamericanas". En Hebe Vessuri (Ed.), *Universidad e investigación científica*, (pp. 85-101). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017). *Activos con América Latina y el Caribe*. Recuperado de: <http://www.oecd.org/latin-america/Activos-con-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Oszlak, O. (1999). De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado. *Nueva sociedad*, (160), 81-100.
- Pacheco, L., & Pacheco, R. (2015). Evolución de la educación superior en el Ecuador. *La Revolución Educativa de la Universidad Ecuatoriana. Pacarina Del Sur*, 6(23), sp.
- Polga-Hecimovich, John. (2013). Ecuador: estabilidad institucional y la consolidación de poder de Rafael Correa. *Revista de ciencia política* (Santiago), 33(1), 135-160. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2013000100007>
- Rama, C. (2009). La tendencia a la masificación de la cobertura de la educación superior en América Latina. *Revista Ibero-Americana De Educação*. (50), 173-195.
- Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (2019). *Comparativo de indicadores*. Recuperado de: <http://www.ricyt.org/category/indicadores/>
- SCImago Journal & Country Rank. (2019). *Country Ranks*. Recuperado de: <https://www.scimagojr.com/>
- Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (2019). *Cuadros estadísticos (índice de tabulados) sobre los datos históricos de educación superior a nivel nacional*. Recuperado de: <https://www.educacionsuperior.gob.ec/cuadros-estadisticos-indice-de-tabulados-sobre-los-datos-historicos-de-educacion-superior-a-nivel-nacional-incluye-registro-de-titulos-oferta-academica-matriculados-docentes-becas-y-cupos/>
- Sistema Nacional de Información de Instituciones de Educación Superior del Ecuador (2019). *Instituciones de Educación Superior de Ecuador Acreditadas*. Recuperado de: <https://infoeducacionsuperior.gob.ec/#/ies-acreditadas>.
- Sistema Nacional de Información de la Educación Superior Colombia (2019). *Indicadores*. Recuperado de: <https://www.mineducacion.gov.co/sistemasinfo/snies/>
- Tubino, F. (2007). "Las ambivalencias de las acciones afirmativas". En Juan Ansión y Fidel Tubino (Eds.), *Educación en ciudadanía intercultural. Experiencias y retos en la formación de estudiantes universitarios indígenas* (pp. 91-110). Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Yamada, G. y J. F. Castro (2007). "Poverty, Inequality and Social Policies in Peru: As Poor As It Gets". Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Documento de Discusión 07/06
- Yamada, G., Castro, J., y Rivera, M. (2012). *Educación Superior en el Perú: Retos para el Aseguramiento de la Calidad*. SINEACE.
- Yamada, Gustavo (2007). "Retornos de la educación superior en el mercado laboral: ¿vale la pena el esfuerzo?". Documento de Discusión, Universidad del Pacífico.
- Yúdice, George. 2002. *El recurso de la cultura*. Barcelona: Gedisa.