



Universidad Nacional de La Plata
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Instituto de Relaciones Internacionales



Educación superior y lineamientos de organismos internacionales en América Latina: Análisis comparado de los procesos de reforma en Colombia y Argentina

Tesis para optar al grado académico de Magíster en Relaciones Internacionales

Candidata: Natalia Andrea Bohórquez Rojas

Directora: Dra. Giovanna María Aldana Barahona

Co directora: Mg. Laura Bono

La Plata, diciembre 20 de 2020

AGRADECIMIENTOS

A mi hija Valentina y mi esposo Oscar quienes me regalaron su tiempo para cumplir este anhelado sueño. A mis padres Lidis y Ramiro y a mi hermana Ivonne por su incondicional apoyo y su reiterada confianza para alcanzar este importante desafío.

A la doctora Giovanna Aldana, mi directora de tesis, por su invaluable apoyo y porque sus apreciaciones y direccionamientos permitieron ver la realización de este sueño.

Finalmente quiero agradecer al IRI por abrirme las puertas para cursar la maestría, especialmente al Dr. Norberto Consani quién representó una inspiración desde el primer día, a mi codirectora la Mg Laura Bono por brindarme la confianza y el apoyo para el desarrollo de esta investigación, a la doctora. Laura Bogado por sus orientaciones y disposición para atender todas las inquietudes, y a todos los profesores que acrecentaron mi motivación e interés por el estudio de las relaciones internacionales.

Contenido

INTRODUCCIÓN	5
1.1 Antecedentes históricos.....	6
Definición del problema	10
Marco teórico	13
CAPITULO 1. MODELOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR	18
1.2 Modelo de Educación Superior Colombiano en los años ochenta	20
La desarticulación social y productiva y el bajo financiamiento.....	23
Avances en el cumplimiento de las expectativas de cambio en la educación superior en la década de 1980 en Colombia.....	28
1.3 Modelo de Educación Superior Argentino retomado en 1983.....	30
Modelo mayoritariamente oficial en articulación con el sector productivo	32
Avances en el cumplimiento de las expectativas de cambio en la educación superior en la década de 1980 en Argentina	34
1.4 Lineamientos internacionales en la construcción del modelo de educación superior en Colombia y en Argentina	36
1.5 Década de 1980 y sistemas de educación superior en Argentina y Colombia: Un punto de partida diferenciado.....	37
CAPITULO 2. REFORMAS EN LOS MODELOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA Y ARGENTINA.....	42
2.1 Colombia y el proceso de reforma de la Educación Superior	44
Profundización de un modelo privado de educación superior.....	51
Cumplimiento de las expectativas como resultado de la reforma educativa	59
2.2 La reforma en el modelo de educación superior argentino	61
Consecuencia de las reformas y políticas educativas adoptadas desde los años 90 en Argentina	67
Cumplimiento de las expectativas como resultado de la reforma	71
2.3 Reforma a la educación superior en Colombia y Argentina: un proceso materializado en una década de cambios.....	72
CAPITULO 3. EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO EN LAS REFORMAS DE LOS MODELOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR	75
3.1 Los Organismos internacionales y su relación con la educación superior.....	78
La UNESCO: más allá de una organización técnica	78
El Banco mundial: principal agente interventor en política educativa	81
La OCDE y su reciente papel dentro de los modelos de educación superior.....	88

3.2 La influencia de los organismos internacionales en la educación superior de Colombia y Argentina entre 1990 y 2020.....	91
El caso colombiano: armonización con los lineamientos internacionales.....	91
El caso argentino: una atenuada alineación con las organizaciones internacionales.....	95
3.3 Acuerdos comerciales en las reformas de los modelos de educación superior para los casos de Argentina y Colombia	98
Educación superior y el tratado de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos	100
El modelo de educación superior argentino y los acuerdos en el marco del MERCOSUR.....	101
CONCLUSIONES	103
BIBLIOGRAFÍA	108
ANEXOS.....	123
Índice de anexos, tablas y gráficos	129

INTRODUCCIÓN

Más allá de la transmisión de conocimiento, la educación debería funcionar como el vehículo a través del cual las sociedades alcancen mayores grados de adaptación y constante actualización de las estructuras productivas hacia el bienestar de todos los individuos. En ese entendimiento la educación superior, como el nivel elevado de especialización y capacitación, ha sido considerada como la base para la movilidad social, el desarrollo económico y la estructuración de una democratización de las instituciones sociales.

Estas prioridades han sido elementos primordiales en el diseño de políticas públicas en las últimas décadas, por lo menos en el diseño y lineamientos que se alienan con los discursos de cambio ofrecidos por los dirigentes políticos de cada país. Sin embargo, el logro de estas expectativas es debatible, en especial en la región de América Latina donde el mantenimiento de las inequidades en la distribución de los recursos y el mantenimiento de la pobreza ponen en evidencia que las medidas alcanzadas no han sido acertadas para que la educación superior cumpla con el papel que le compete.

A partir de dichos planteamientos, esta tesis busca, de un lado, identificar las causas de esta desviación en el cumplimiento de las expectativas sociales sobre la educación superior y, de otro lado, se interesa por comprender la diferenciación en la estructuración de los modelos de educación superior en la región latinoamericana a partir del análisis de dos países, Colombia y Argentina. Para dar cumplimiento a los intereses de investigación, la tesis realiza un análisis sobre los procesos históricos de las reformas de la educación superior en los dos países estudiados desde la década de 1980 hasta la actualidad. Asimismo, realiza un análisis comparado sobre los aspectos que se asemejan y difieren en ambos casos, para así comprender, desde la teoría neorrealista de las relaciones internacionales, el papel que juegan en la región las influencias de los organismos internacionales.

De esta manera, la tesis aporta al debate de las relaciones internacionales y genera una reflexión sobre la política internacional que moldea la educación superior tanto en Colombia como en Argentina.

Con ese fin la tesis se divide en 3 capítulos, en el primero se exponen los modelos de educación superior en Colombia y Argentina como se encontraban en la década de 1980, con el fin de dar un contexto general del punto de partida para las reformas de la educación superior. En el segundo se explican las reformas ocurridas en cada país y regionalmente en la década de 1990 y se señalan los avances con respecto a las expectativas de cambio que se suponía iban a generar estas reformas. El tercer capítulo se dedica a explicar el papel de los organismos internacionales y de los acuerdos de libre comercio en las reformas de los modelos de educación superior en Colombia y Argentina. En cada capítulo se realiza un análisis comparado al final con el fin de ir hilando los aspectos que los casos de estudio se asemejan o se diferencian, para así finalmente llegar a las conclusiones.

Antecedentes históricos

La crisis económica de la década de 1980 en América Latina, también llamada la “década perdida”, se caracterizó por niveles elevados de deuda externa no asociados a la productividad, moratoria de pagos y salida de recursos financieros que generaron gran recesión en los países de la región, la cual se evidenció en la inmediata contracción de la economía, la inversión y el empleo, además de crecimiento de la pobreza que pasó del 40.5% al 48.3% de la población entre 1980 y 1990 (Ocampo, 2014). Por esta razón, en la década de 1990, se generó en Latinoamérica una tendencia hacia la implementación de reformas económicas y políticas para configurar economías supuestamente más estables bajo la premisa de que estas medidas mejorarían las condiciones sociales, a la vez que permitirían la inserción de la región al entorno internacional acorde al rampante fenómeno de la globalización neoliberal de fin del siglo XX.

Así, en 1989 durante el llamado Consenso de Washington, que contó con la participación de organismos multilaterales, ministros de economía, políticos y académicos latinoamericanos (Del Búfalo, 2020), concluyeron que en la región debían desarrollarse reformas orientadas a:

- i. “Disciplina fiscal, en cuanto a reducir y evitar grandes déficits en las cuentas públicas.
- ii. Focalización del gasto público en subsidios dirigidos a los más pobres -incluidos aquellos destinados a la salud primaria y a la educación escolar- y en infraestructura, descartando subsidios universales.

- iii. Ampliación de la base tributaria, aplicación de un impuesto al valor agregado y reducción de las tasas marginales del impuesto a la renta.
- iv. Tipos de cambio competitivos.
- v. Apertura al comercio internacional, con particular énfasis en la eliminación de las restricciones no arancelarias a las importaciones (cuotas, depósitos previos, tipos de cambio múltiples) y en la aplicación de aranceles bajos y parejos.
- vi. Apertura a la inversión extranjera directa.
- vii. Privatización de empresas públicas.
- viii. Desregulación de mercados, fomentando la libre competencia con especial cuidado en no desechar regulaciones prudenciales a los mercados financieros y otras a favor de la protección del medio ambiente.
- ix. Liberalización de las tasas de interés.
- x. Fortalecimiento de los derechos de propiedad” (Morandé, 2016, pág.34)

Estos postulados debían cumplirse bajo la tutela de organismos internacionales (funcionales a los estados más poderosos) para que los países pudieran acceder al Plan Brady¹ y renegociar la deuda externa (Del Búfalo, 2020); la cual se había triplicado entre 1975 y 1980 para toda la región, pasando de estar en US \$43 mil millones a US\$128 mil millones (Bárcena, 2014). Para 1991 el adeudo alcanzaba la suma de US\$412 mil millones (Escorsa, Majluf, Malagardis, Petrillo & Figueroa, 1991); ante esa situación los prestamistas (banca privada, países, organismos internacionales) desarrollaron diferentes estrategias de presión sobre los Estados latinoamericanos con el fin de que realizaran reformas económicas, sociales y políticas orientadas al cumplimiento del pago.

Los países que más incrementaron su deuda fueron Argentina que pasó de US\$3 mil millones en 1975 a US\$55 mil millones en 1988, Brasil de US\$14 mil millones en 1975 a US\$117 mil millones en 1988 y México de US\$12 mil millones en 1975 a \$102 mil millones (Escorsa, et al., 1991; Bárcena, 2014). Los países que se acogieron al Plan Brady fueron: México (1989), Costa Rica y Venezuela (1990), Uruguay (1991), Argentina y Brasil (1992) (Linde, 2012), Ecuador (1994) (Serrano, 1998), Perú (1995) (Abusada, 1999) y Panamá (1995) (Rivas, 1997). Para poder acceder al Plan estos países estaban condicionados a implementar las diez fórmulas del consenso de Washington.

¹Este Plan fue sugerido por el entonces secretario del Tesoro norteamericano Nicholas Brady a fin de reducir la deuda de los países llamados del tercer mundo y consideraba tres aspectos, la recompra de deuda, la emisión de bonos Brady y el ofrecimiento al mercado para su negociación (Rivas, 1997).

Colombia no emitió bonos Brady, pues hasta el momento se había caracterizado por ser un país conservador en su deuda externa; sin embargo, también adoptó los postulados del Consenso de Washington “fruto de los tiempos pro capitalistas de los noventa [más] que una consecuencia de la condicionalidad de los créditos” (Morandé, 2016, p. 46), como parte del plan de gobierno del entonces presidente Cesar Gaviria Trujillo.

De los ajustes del Consenso uno de los más representativos fue la privatización de empresas públicas bajo el supuesto de mejorar su eficiencia y reducir el gasto público ocasionado por los persistentes déficits operativos (BID, 1999), así como para obtener recursos provenientes de la venta. Además, se argumentó que a través de la inversión privada se desarrollarían sectores estancados y se mejoraría la prestación de servicios públicos como electricidad, transporte, teléfono y servicios financieros (Del Búfalo, 2002) así como los servicios de educación y salud, permitiendo el ingreso de compañías multinacionales. De esta manera inició el cambio en la asignación de responsabilidades antes atribuidas al estado, justificando el rango de participación del sector privado como una medida para sanear las finanzas públicas.

En este contexto político-económico la educación superior sufrió una serie de transformaciones, pasó de ser un modelo monopólico público en los años ochenta, a su mercantilización basada en un modelo dual público-privado (Rama, 2006), como consecuencia de la apertura e instauración del modelo económico neoliberal. Con esas medidas tomadas, la tasa de matrícula en América Latina en educación superior pasó de crecer 1.45% entre 1970 y 1990, a 3.5% entre 1990 y 2010 (CEPALSTAT, 2019). Este crecimiento guarda coherencia con el incremento de las instituciones universitarias en la región que pasaron de ser 74 en 1950 a ser aproximadamente de 850 en 1995 y 4 220 en 2014, siendo en la actualidad dos de cada tres instituciones privadas (Brunner & Miranda, 2016), lo que refleja la dinámica de fortalecimiento del sector privado en educación superior en América Latina como producto de la reestructuración económica regional de las últimas décadas.

De otro lado, la inversión estatal en educación pública en la región latinoamericana ha tenido un comportamiento que merece una revisión cercana ya que muestra un comportamiento contradictorio: por una parte, se ha mantenido de forma relativamente estable –pasando de ser 3.65% a finales de la década del noventa a 4.34% del Producto Interno Bruto del PIB en 2017 (Banco Mundial, 2020a) lo que representa un incremento del 0.69 puntos porcentuales. Sin embargo, por otra parte, al observar la porción del gasto destinada a la educación superior como porcentaje del total de gasto público en educación, esta pasa de ser de 26.16% en 1995 a 16.96% en 2007 cuando alcanza su valor mínimo y 21.09% en 2016 (Banco Mundial, 2020b). Es decir, el gasto en educación pública superior (terciaria/universitaria) sufrió una importante reducción entre 1995 y 2007, y a pesar de que en

adelante ha presentado incrementos no alcanza el nivel que se tenía en 1995, lo que confirma que la inversión estatal se mantiene en los mismos niveles desde hace 20 años.

De esta forma, se presenta el contraste entre los incrementos en la tasa de matrícula y la reducción del Estado en inversión en educación pública superior. Las matrículas en aumento son las pertenecientes al sector privado, lo cual evidencia que el Estado en América Latina transfirió la responsabilidad de la educación superior a los entes privados; de esta manera, en la década de 1990 la educación que era un derecho público pasó a ser cubierta mayormente por el sector privado y el proceso se sustentó en un discurso de corte internacional sobre la necesidad de saneamiento de las finanzas públicas y de apertura e igualdad de oportunidades por la ampliación de participación del sector privado.

En ese entorno cambiante con múltiples actores, el Estado que había sido garante del bien público, se muestra incapaz de solucionar por sí solo los problemas de la sociedad (Zurbriggen, s.f), reflejando la imperante falta de autonomía, propia de los fenómenos de globalización y apertura. Además, la tendencia neoliberal busca reducir la presencia estatal al máximo, para lo cual no solo genera estrategias materiales, como la creación de normas, sino también estructuras simbólicas y de discurso que sustentan los cambios hacia la importancia de la actuación neoliberal del Estado.

Paralelamente a los procesos internos, en la esfera internacional aparecen los organismos internacionales como actores con un papel cuestionable, pues se tornan efectivos en la medida que los Estados más poderosos así lo deciden, convirtiéndose en instrumentos a la merced de su conveniencia (Herz & Hoffman, 2004; citado en De Almeida, 2013). Esta perspectiva guarda coherencia con el hecho de que los organismos internacionales existen porque los Estados así lo deciden y, en el caso de los organismos financieros, el aporte de sus miembros (FMI) determina el número de votos de cada uno de ellos, por lo que las decisiones serán adoptadas por aquellos que ostenten un mayor poder económico y político.

Con ese contexto, la presente investigación analiza los cambios en la educación superior en América Latina como consecuencia de la influencia por parte de organismos internacionales de los lineamientos económicos y educativos durante el periodo comprendido entre la década de 1990 y la década del 2010 y como parte de requisitos contemplados en los tratados internacionales.

Un aspecto que une a los dos países en estas reformas es que las llevaron al nivel constitucional, buscando así que las transformaciones se volvieran políticas de Estado y no solo fueran decisiones de gobierno, lo cual es de especial interés en esta investigación ya que lleva a reflexionar sobre la

influencia de organismos y los tratados internacionales especificada en las normas de cada país y en qué medida se buscó la permanencia de las reformas tratando de dar lineamientos a largo plazo.

Definición del problema

El punto de partida de esta investigación es que los lineamientos dictados desde los organismos internacionales, sean de corte político o económico, tienen un rol determinante en las reformas normativas sobre la educación de los países latinoamericanos. Como se mencionó anteriormente, la moratoria en los pagos de la deuda ocurrida en la década de 1980 generó presiones que llevaron a los países a la reestructuración bajo el monitoreo de los organismos internacionales financieros: el Banco Mundial –BM–, el Fondo Monetario Internacional –FMI– y el Banco Interamericano de Desarrollo –BID–, quienes realizaron la emisión de préstamos para financiar las reformas (Torres, 2020) y el seguimiento en los indicadores económicos que daban cuenta del cumplimiento de los acuerdos.

Así, los organismos internacionales financieros impusieron el cumplimiento de metas las cuales implicaban la construcción de políticas públicas de atención a áreas que no sólo tenían relación con las estructuras económicas, sino también con las áreas social y de la educación a cambio de financiamientos de proyectos (Canan, 2017). En ese proceso, las políticas internacionales que promovieron los cambios económicos en la década de 1990 llevaron a los países de América Latina a adoptar una serie de reformas económicas y políticas bajo el supuesto de cambio que iba a promover que se aminoraran los niveles de desigualdad económica y social y falta de acceso a los recursos. Estas reformas se dirigían principalmente a procesos económicos, pero tenían cobertura en los temas de la educación en general, desde los currículos y carreras consideradas pertinentes, como en los modelos de financiación, medición de calidad y organización social de la educación en todos sus niveles.

Además de los lineamientos generados desde las organizaciones internacionales, en ese mismo periodo, en 1995, se incorporó la educación como un servicio en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios –AGCS o GATS (por sus siglas en inglés). Es decir, promovió su tratamiento como servicio comercial y por lo tanto su regulación por parte de la OMC (Guarga, 2008). Este hecho complementó el proceso de mercantilización de la educación superior y reforzó el modelo neoliberal. Así se presentó la oportunidad de que los países incluyeran en los acuerdos comerciales la educación superior.

De forma paralela a las medidas y discursos económicos sobre la inversión estatal, las transformaciones en los modelos de educación superior en América Latina fueron presentados como promesas de cambio ante un modelo en crisis y necesitado de redefinir su relación con la sociedad (Mollis, 2014). Además, se presentaron como una medida que pretendía forjar la senda de desarrollo para los países latinoamericanos, “favorecer la integración y cohesión de las sociedades y la movilidad social a través de un acceso amplio y equitativo, contribuir al crecimiento económico y la competitividad nacional a través de la formación de personas” (Brunner & Miranda, 2016, pág.47). Sin embargo, como resultado de las reformas y luego de 25 años los indicadores presentan un resultado poco alentador, por lo que se evidencia el manejo de un doble discurso que eleva las expectativas sociales sobre la educación, pero que las impone como un techo de cristal al que se puede acceder por medio de la oferta y la demanda privada.

En materia de crecimiento económico el PIB per cápita de toda la región decreció en -1.6% en 1990 mientras que en el año 2015 la tasa fue de -1.1% y para el caso de Colombia y Argentina los países presentaron tasas de crecimiento del PIB en 1990 de 2.2% y -3.9% respectivamente, mientras que en el año 2015 las tasas fueron de 1.8% para Colombia y 1.7% para Argentina (Banco Mundial, 2020c). Esto a pesar de las múltiples reformas en materia económica que se llevaron a cabo en la región.

Los indicadores sociales tampoco presentan un mejoramiento representativo desde las reformas de 1990 hasta la actualidad. La pobreza que para la región era de 48.3% de la población en 1990 (Ocampo, 2014), pasó a ser de 38.5% en 2005 (Moreno y Ruiz, 2009), y para los casos de estudio alcanzó en 2016 el 30.3% en Argentina y el 28% en Colombia (Banco Mundial, 2020d). Este leve mejoramiento -contrasta con el índice de GINI², el cual para el año 2018, fue para Argentina del 41.4, y 50.4 para Colombia (Banco Mundial, 2020e)- lo cual refleja la poca integración y movilidad social prevaleciente en la desigualdad en los ingresos, a pesar del supuesto mejoramiento de las condiciones de pobreza.

Finalmente, al revisar la evolución del desempleo, otro de los indicadores promesa en las reformas de la educación superior, se observa que para América Latina pasó de estar en 1991 en el 6.1% de la población a 6.7% en 2015 (Banco Mundial, 2020f), lo que implica un detrimento de oportunidades de empleo para la región en su conjunto. Aunque para los casos de estudio el indicador de desempleo pasó de ser en Colombia 10.1% en 1990 al 8.3% para el 2015 y en Argentina pasó del 5.4% en 1990 al 7.8% en 2015 (Banco Mundial, 2020f), el empleo informal alcanzaría el 48.5% en Colombia

² Un resultado del índice de GINI cercano a uno representa una desigualdad extrema, mientras que un GINI cercano a cero representa una sociedad completamente equitativa.

(DANE, 2016) y el 44% en Argentina para el año 2010 (Bertranou & Casanova, 2014). Esta evolución de la tasa desempleo y el sostenimiento de la tasa de informalidad, lleva a cuestionar la pertinencia del modelo implantado desde la reforma y su correspondencia con las necesidades de la población.

Esta situación de promesas incumplidas y desencuentros entre los lineamientos internacionales y los sistemas de educación superior en Argentina y Colombia, llevan a preguntar de forma específica sobre el papel de los organismos internacionales de mayor involucramiento en las transformaciones de los modelos de educación superior: la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura -UNESCO- la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE y el Banco Mundial. Además, llevan a cuestionar sobre los aspectos de calidad, gratuidad, cobertura y financiamiento del sistema educativo en las últimas décadas con respecto a sus alcances y las posibles consecuencias de mantenerse como está en la actualidad.

De esta manera, esta investigación pretende contestar a las preguntas: ¿en qué medida las reformas educativas de Colombia y Argentina iniciadas en 1990 estaban influenciadas por organismos internacionales?, ¿cuáles son las consecuencias y alcances de la implementación de los lineamientos establecidos por los organismos internacionales sobre los modelos de educación superior aplicados en Colombia y Argentina?, ¿qué ha pasado con las promesas de calidad, gratuidad, cobertura y financiamiento en Argentina y Colombia entre las décadas de 1990 y 2010?

Para responder a estas preguntas la tesis plantea como hipótesis: la imposición del desarrollo de políticas orientadas desde los organismos internacionales para el sistema de educación superior implementado en Argentina y Colombia buscó la mercantilización del sistema, por lo cual no tuvo en cuenta las necesidades sociales contextuales de ambos países. Esto generó que la gratuidad, el financiamiento y la calidad de la educación superior no cumplieran con las expectativas prometidas en las reformas, a pesar de los avances en la cobertura y la ampliación de la oferta educativa. Asimismo, esta influencia generó un alejamiento institucional de las instituciones de educación superior sobre las necesidades económicas y sociales de la población hacia la cual va dirigida y a la cual se suponía iba a beneficiar.

En correspondencia, el objetivo general será analizar las consecuencias y alcances de la implementación de los lineamientos establecidos por los organismos internacionales sobre los modelos de educación superior aplicados en Argentina y Colombia.

Como complemento al objetivo general, se plantean los siguientes objetivos específicos:

- Analizar la implementación de un modelo económico interpuesto y los tratados de libre comercio como elementos influenciadores para el establecimiento de un modelo de educación superior en países de América Latina.
- Considerar los alcances de la reforma educativa sobre la contribución a la cobertura, la calidad y el desarrollo económico en Colombia y Argentina.
- Explicar el papel que jugaron las organizaciones internacionales en las reformas educativas desarrolladas para Colombia y Argentina.

Marco teórico

Con respecto a la influencia de los organismos internacionales en los modelos de educación superior en la región latinoamericana se encuentran los aportes realizados por Marcela Mollis (2008) quién busca responder a la pregunta ¿cuál es el sentido sustantivo de la gran transformación de la universidad en el mundo global? El documento de Mollis se presenta de gran aporte a esta investigación pues analiza los cambios en los modelos de educación para la región bajo la óptica del mercado, indicando que las corporaciones, el mercado de trabajo y los “nuevos proveedores” conforman la maquinaria que impulsó gran parte de las transformaciones que caracterizaron la reforma universitaria de los años noventa.

En este mismo sentido Laura Miranda (2016), desarrolla un análisis buscando examinar hasta qué punto las orientaciones para las políticas y la agenda educativa en la región, dadas por la UNESCO, el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han permeado las líneas de desarrollo y de educación en la región; esta visión sirve de base para la presente investigación, ya que plantea los puntos desde los cuales las organizaciones mencionadas han buscado influir y han tenido efectos en los modelos de educación superior de la región latinoamericana como un todo regional.

Otro texto reciente considerado de aporte para esta investigación es el de Martha Ordoñez y Brigitte Rodríguez (2018) quienes plantean la participación de los Organismos Internacionales como elemento determinante en la modernización educativa en la región, entre los cuales indican: el Banco Mundial, al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Las autoras afirman que la pluralidad de actores en el diseño de las reformas podría ser positiva en tanto dichos actores no presenten un mayor poder de decisión que los actores nacionales, pues los criterios para el diseño obedecerían a necesidades exteriores, lo que pone en riesgo el

cumplimiento de los objetivos. Esta perspectiva orienta la investigación sobre la relación de influencia y poder que caracterizó las transformaciones de los modelos de educación superior.

De otro lado, esta investigación toma el documento de Carrasco (2017), quien analiza la gobernanza de la educación superior para el caso europeo desde la influencia que ejercen los organismos supranacionales sobre el diseño de las políticas a nivel nacional; se retoma de esta propuesta la relación que hace desde el establecimiento de objetivos por parte de los Organismos Internacionales que buscan estandarizar y homogenizar los sistemas educativos a través de la promoción de planes de acción para alcanzar dichos objetivos, y en el proceso adaptar las políticas de educación superior a su parecer.

Diferentes autores han analizado la influencia de los organismos internacionales en las reformas de educación superior de la región latinoamericana, tanto de forma general como específicamente para algunos países de la región (se destacan los casos de México y Brasil); dentro de la gran variedad de documentos resaltan los planteamientos de Carmen García (2003), Miguel Gallegos (2005) y Guillermo Ruiz (2016), quienes relacionan los efectos de la apertura de la década de los noventa con las reformas educativas alineadas a los objetivos de organismos internacionales. Los autores estudian los efectos visibles de la aplicación de modelos de educación superior interpuestos, lo que brinda otros elementos como la lógica de la reforma educativa, la influencia a través de propuestas de desarrollo y la mercantilización de la educación como consecuencia de la internacionalización, elementos a considerar en el análisis de los casos propuestos en la presente investigación.

Al enfocarnos en los casos de estudio, se encontró para el caso colombiano en texto de Fredy Gómez y Camila Galindo (2019) que, si bien no analiza la influencia de organismos internacionales, busca explicar las consecuencias de la privatización y los efectos de la desfinanciación de la educación superior pública. En este mismo sentido se encuentra el texto de Diego Rubiano y Harold Beltran (2016), que realiza un análisis de las consecuencias de la reforma indicando cómo no se cuenta con una debida planeación, sino que se obedece a condiciones coyunturales, lo cual conlleva que a largo plazo no se tenga una política coherente. Estos textos son considerados de aporte a esta investigación por el análisis de los elementos de mercantilización de la educación superior, como consecuencia de las reformas.

Por otra parte, para el caso argentino, Mariza Zelaya (2016) lo aborda resaltando el hecho de que el país mantuvo la universidad pública con postura garantista a pesar de que a partir de los noventa se hicieran acercamientos a la visión de mercado y la no generación de compromisos en materia de educación universitaria en la agenda multilateral. Sin embargo, Marcela Mollis (2007, 2008 y 2017) realiza un análisis exhaustivo de cómo la incorporación de los lineamientos propiciados desde

organismos internacionales y la visión de mercado de la educación superior han afectado los modelos tanto en Argentina como en la región, convirtiéndose en textos de fundamental aporte para esta investigación.

Aparte de los aportes previos con el tema, esta investigación se fundamenta en la visión neorrealista de las Relaciones Internacionales. Esta perspectiva de análisis es fundamental para analizar los procesos de reforma en la educación superior de los casos de estudio, en consideración a que los Estados se mantienen como principal actor y unidad de análisis y donde el fortalecimiento del poder en la categoría de económico se muestra pertinente para la explicación de las transformaciones sucedidas en el continente suramericano de la década de los noventa con impacto en las reformas de educación superior.

La caracterización de los organismos internacionales considerada pertinente es la concepción dada por Kenneth Waltz quien sostiene que “las instituciones internacionales son creadas y mantenidas por los Estados más poderosos para servir a sus intereses percibidos o no” (Waltz, 2000, p. 20) y además asegura que “los efectos que las instituciones internacionales pueden tener en las decisiones nacionales son efectos indirectos de las capacidades o intenciones del principal Estado o Estados que les dan nacimiento y las sustentan” (Waltz, 2000, p. 26). En este mismo sentido John Mearsheimer afirma que “las instituciones son básicamente un reflejo de la distribución del poder en el mundo. Se basan en el interés propio de los grandes poderes, y no tienen un efecto independiente sobre el comportamiento del estado (Mearsheimer 1994/95, p.7). En esta línea estarían el Banco Mundial, el FMI o la OEA, que son observados como los mejores promotores de los intereses de Estados Unidos (Burgos, 2019), aún más allá de la tendencia política del partido de gobierno que esté al mando.

Esta perspectiva se complementa con la visión de Herz y Hoffman (2004), quienes entienden que el “papel de las organizaciones internacionales como actores y, a veces, hasta como foros relevantes, es cuestionado” pues “no tienen poder ni autoridad para hacer que las decisiones sean cumplidas y los Estados optan por obedecer las reglas y normas creadas, de acuerdo con sus intereses nacionales”. Y afirman que “apenas cuando los actores más poderosos acuerdan la utilización conjunta de las organizaciones internacionales gubernamentales para la realización de sus objetivos es esperado que ellas se tornen efectivas” (Herz & Hoffman, 2004, p. 50; citado en Carcedo, 2019, p. 10); así, los organismos internacionales intervendrán direccionados por los países con mayores capacidades y los países “receptores” acogerán las directrices en la medida que estos sean entendidos como mecanismo de sus propios intereses.

Un argumento que soporta lo anterior está relacionado con la estructura de los órganos de decisión y las fuentes financieras de los organismos (Burgos, 2019), que se encuentran la mayoría en los países

con poder económico y asimismo se selecciona la estructura directiva y la toma de decisión, lo que se traduce en el direccionamiento de los asuntos hacia los intereses de los países poderosos.

Para facilitar el desarrollo de la problemática planteada he seleccionado como variable dependiente los modelos de educación superior establecidos en la década de 1990 en Colombia y Argentina. Como variables independientes que afectan el desarrollo y los pormenores de la variable dependiente establezco los lineamientos de los organismos internacionales en el desarrollo de políticas económicas y educativas de los países y los tratados de libre comercio a los que se adhieren los países en cuestión.

Los indicadores por medio de los cuales se explica la variable dependiente son la cobertura y la ampliación de la oferta educativa, y sus consecuencias en la gratuidad, el financiamiento y la calidad de la educación superior. Por su parte, los indicadores con los que analizo las variables independientes son de dos tipos, de un lado para establecer la influencia de los organismos internacionales, corresponden a las declaraciones, lineamientos y aportes financieros de éstos. De otro lado, para observar la apertura de los gobiernos nacionales hacia los procesos neoliberales internacionales los tratados de libre comercio.

La selección de los casos de Colombia y Argentina obedece a que estos dos países, bajo el mismo contexto de crisis y apertura regional, presentan un efecto de influencia internacional de contraste que se reflejó en los cambios de sus modelos de educación superior, aunque estos tenían diferentes estructuras desde antes de las reformas de la década de 1990. Asimismo, los dos países incluyeron en sus reformas a la educación superior determinaciones sobre la autonomía universitaria y el financiamiento de la educación superior.

El modelo de educación en Colombia es predominante privado; para el año 2015 contaba con 206 instituciones de educación superior privadas que concentraban el 46% de la demanda, mientras que las instituciones públicas eran 81 concentrando el 57% de la demanda (MEN, 2015). Además, el modelo de educación superior propuesto en la constitución establece autonomía para las universidades, pero con dos tipos de regímenes: uno para el sector privado y otro para el sector público y permite el cobro de derechos académicos tanto en las universidades públicas como en las privadas lo que conlleva a una limitación de acceso.

La constitución colombiana fungió como base para la expedición de la Ley 30 de 1992 norma que “definió los principios y objetivos del sector, clasificó los programas académicos y las instituciones públicas y privadas, e (...) incluyó la organización del Sistema Nacional de Acreditación, como una estrategia para el mejoramiento de la calidad de la educación superior y del Sistema Nacional de Información” (Melo, Ramos & Hernández, 2017, pág.8). Como resultado de este proceso se

intensificó el carácter privado de la educación superior que tuvo un crecimiento entre 1990 y 2015 de 18% en la cantidad de instituciones, mientras que las instituciones del sector público crecieron solo el 9%.

Argentina, tiene un modelo de educación predominantemente público que para 2016 alcanzó un total de 66 instituciones de educación superior compuesto por 61 universidades y 5 institutos los cuales cubren el 78% de la demanda; el sector privado, por su parte, se conforma por 63 instituciones, 49 universidades y 14 institutos concentrando el 22% de la demanda (SPU SCEU, s.f). Para este caso, en el periodo estudiado, se mantiene el principio de gratuidad que, así como la autonomía y autarquía de las universidades se había retomado desde el retorno de la democracia en 1983 (Buchbinder, 2017).

En 1995 Argentina sancionó la Ley de Educación Superior No. 24 521, en donde se establece el Sistema Educativo Nacional, se crea la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y se introdujeron cambios sustantivos en lo que respecta a los conceptos de autonomía, financiamiento y gobierno universitario, “(...) en los que se reconocen intereses corporativos y partidarios que no están intrínsecamente vinculados a la anhelada excelencia para la educación superior” (Mollis, 2007; p.72).

De esta forma, entre los años 1991 a 2007 se identifica un periodo de expansión privatista en el que se crearon 31 instituciones (entre universidades e institutos) de carácter privado y 14 instituciones públicas. A pesar de esta diferencia, para el año 2005 la gestión estatal concentraba el 83.5% de la matrícula total de estudiantes (Mollis, 2007). Desde el 2007 al 2017 se crean 22 instituciones públicas y 11 privadas revertiendo la tendencia que caracterizó la apertura, logrando cobertura de todo el territorio nacional con universidades públicas, gratuitas y de libre acceso (Pogliaghi, 2019). Cada país estructuró desde la constitución los modelos de educación superior, los cuales divergen en su desarrollo, análisis que será presentado a continuación.

CAPITULO 1. MODELOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Los cambios en la educación en América Latina que se vienen desarrollando desde hace 30 años obedecen a marcos regionales de transformación experimentada “en los modelos de desarrollo económico y social, así como de régimen político” (Rodríguez, 2000; p.2). Esas transformaciones tienen asiento en los cambios que se iniciaron a nivel internacional con la caída del muro de Berlín y el fin de la guerra fría que definiría el papel de Estados Unidos como el hegemón, concentrando el poder económico, militar y político de la región y asimismo su participación en los asuntos de su interés, de forma directa o indirecta, a través de los organismos internacionales.

El modelo neoliberal implantado llevó el postulado economicista ligado a la “primacía del mercado” como la forma más pertinente y legítima para la toma de decisión en el campo educativo considerando a la educación como una mercancía. Esta manera de entender la educación popularizó las premisas de libre competencia y desregulación para que el mercado educativo se desarrollara autónomamente, la organización de universidades como prestadoras de servicios, los factores del proceso educativo como insumos y la eficiencia y productividad como criterios para la toma de decisión, reducir el aparato estatal concentrando su esfuerzo en programas focalizados en sectores de pobreza extrema (Miñana & Rodríguez, 2003).

Estas proposiciones afectaron los modelos de educación superior que desde los años sesenta experimentaron en toda la región latinoamericana un crecimiento en la matrícula acompañado de la expansión de la inversión estatal apoyada con deuda externa. Articulado por dos ejes: de un lado el modelo desarrollista que requería de especialistas en industrias dinámicas de capital intensivo y para incrementar la productividad del trabajo; y de otro lado, las necesidades sociales de la clase media emergente. Estos grupos de población se venían incrementando con los cambios poblacionales que

presentaron un alto crecimiento desde la década de 1950 y para 1980 transformaron los países de América Latina de ampliamente rurales a mayormente urbanos.

Estas clases medias emergentes buscaban sostener titulaciones que les ampliaran el acceso a nuevos y mejores mercados laborales, así como fue desarrollando una configuración de valores y formas de comportarse, así como hábitos de consumo imitantes de las sociedades que se establecieron como prototipo: las industrializadas con servicios sofisticados “ancladas en regímenes democráticos estables y con soportes culturales universalistas” (Miñana & Rodríguez, 2003, p.3). Desde esta perspectiva la educación superior se percibía como indispensable para la movilidad social, el cambio cultural y fue un elemento fundamental del discurso del proyecto modernizador. En cuanto a las universidades se dio también un proceso de cambio: las universidades necesitaban masificarse. Se dio el paso de universidad de élites a universidad de masas entendida como sistemas que pasan el 25% de la demanda potencial (Trow, 1974) como una de las principales características de las transformaciones de esa época, así como la proliferación de instituciones sin regulación sobre estándares de calidad en respuesta a la creciente demanda por la educación superior.

Para apoyar dicha masificación los países de América Latina recibieron apoyo por parte del BID, a partir de 1962, con la política de financiamiento de la educación superior patrocinando proyectos de innovación, así como la realización de diagnósticos por parte de la UNESCO y la OEA (Rodríguez, 2000), como formas de participación de los organismos internacionales en el desarrollo y construcción de los modelos de educación superior de la región.

Es así como la década del sesenta se destaca por la importante transformación en la historia reciente de los modelos de educación latinoamericanos, desde entonces la educación superior ha sido concebida en las discusiones políticas y académicas como el mecanismo a través del cual cada sociedad ha buscado una distribución más equitativa de oportunidades y beneficios para los individuos, mejorar el crecimiento y la competitividad de las naciones, y formar los futuros dirigentes (Brunner & Miranda, 2016). Desde ese momento surge una conceptualización específica en el tratamiento de la educación superior en la región. Las universidades y los estados acoplaron sus procesos de toma de decisiones, sus proyectos y sus presupuestos a conseguir unas metas que no solo venían determinadas endógenamente, sino que se debían a políticas exógenas internacionales. Dentro de estos nuevos mecanismos aparecen conceptos como: calidad, cobertura, oferta, financiamiento y gratuidad que con anterioridad no se usaban o no se aplicaban en el esquema universitario de manera regional.

La cobertura es entendida como la proporción entre la cantidad de matrículas en educación terciaria de tipo universitaria, técnica y tecnológica, en relación con la cantidad de los estudiantes en

edad de estudiar, correspondiente a cinco años posteriores al finalizar la educación secundaria (Banco Mundial, 2020g); entre mayor valor alcance este indicador, mayor es la capacidad del sistema de educación superior en atender la demanda de educación. La oferta educativa hace relación a las instituciones y los programas ofrecidos de educación superior. El financiamiento se define como la forma en que el sistema de educación superior adquiere los fondos para su funcionamiento. Para las instituciones oficiales éste proviene, dependiendo del caso, en mayor o menor medida de recursos del estado y de recursos propios que las instituciones generan de acuerdo con la normativa aplicable (derechos de matrícula, grado, aranceles, etc), además de recursos generados por los bienes o servicios comercializados por estas. En el caso de los recursos privados las universidades reciben sus fondos de los aranceles de su estudiantado, donaciones, comercialización de bienes y servicios y, dependiendo la época, aportes del estado a manera de subsidios o subvenciones. La gratuidad hace relación al no pago de ningún arancel o tasa para matricularse en las instituciones del sistema de educación superior y que está estrechamente relacionada con el modelo subsidiario del Estado, por lo que su aplicación está asociada al sistema público u oficial de la educación.

Finalmente encontramos la calidad, término de difícil definición para la educación superior pues como indican Gonzales & Espinoza (2008), es un concepto polisémico, que varía reflejando diferentes perspectivas valóricas y que “responde a necesidades específicas, como la naturaleza de la disciplina, las expectativas de docentes y estudiantes, el campo de acción profesional y la realidad concreta de cada unidad académica” (Gonzales & Espinoza, 2008, p.254). Entonces, la calidad está relacionada con la “capacidad para integrar armónica y diferencialmente los distintos componentes involucrados en toda acción educativa” con el fin de dar cumplimiento a un “conjunto de exigencias mínimas que garantizan que las instituciones cuentan con las condiciones requeridas para realizar sus funciones académicas peculiares, esto es, investigación, docencia y extensión” (Gonzales & Espinoza, 2008, p.254).

En este capítulo se presentará la conformación de los modelos de educación superior y el estado de cada indicador (cobertura, oferta, financiamiento, gratuidad y calidad) en el periodo anterior a la reforma (años 70-80), con el fin de establecer el punto de partida para los casos de estudio.

1.1 Modelo de Educación Superior Colombiano en los años ochenta

El Decreto 80 de 1980 expedido en el gobierno de Julio Cesar Turbay Alaya (1978-1982) organizó el “sistema de educación post-secundaria” en Colombia. La mencionada norma mantuvo el carácter

de servicio público y función social de la educación superior otorgando la prestación al Estado y a particulares que recibieran la autorización por parte de la autoridad competente (Decreto 80, 1980, art.2). En los principios enunciados se estableció de un lado la promoción del conocimiento, la expansión de áreas de creación, el promover la investigación, el desarrollo de la ciencia, el arte, la técnica y la tecnología en concordancia con los estándares internacionales; por otro lado, se estableció la libertad de cátedra y aprendizaje, la autonomía universitaria y el libre acceso a quienes demostraran poseer las capacidades requeridas y cumplieran las condiciones académicas exigidas en cada caso (art.7). Además, se organizaron los niveles de educación superior en cuatro: 1) formación intermedia profesional, 2) formación tecnológica, 3) formación universitaria y 4) formación avanzada o de postgrado (ver tabla 1), clasificando las instituciones en dos subsistemas de educación, uno para el trabajo, es decir, el que formaba para obtener habilidades técnicas (1 y 2)³ y otro el que formaba para la investigación (3 y 4).

Además, el Decreto 80 en sus artículos 15 y 16 dio una concepción de la educación superior de que “facilita al individuo su formación y lo habilita para desempeñarse en diferentes campos del quehacer humano, mediante programas académicos en los que se combinan con variada intensidad la fundamentación científica y la capacitación practica” y también “conduce a la obtención de títulos o a la acumulación de derechos académicos” (Arts.15 y 16). De esta forma se constituyó un modelo mixto de entidades públicas y privadas, con 4 niveles de formación y acceso para todos, pero restringido de acuerdo con las capacidades de los aspirantes.

Posteriormente, el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), tuvo como única estrategia en materia de educación superior la creación del Programa de Universidad Abierta y a Distancia mediante Decreto 1820 de 1983 que buscaba “dar oportunidades de educación superior a las gentes de menos recursos por medio de una universidad a distancia” bajo el concepto de “desarrollo con equidad” (Ortiz, 2018), con el fin de sostener la expansión de la demanda sin necesidad de invertir en planta física (Rodríguez 2000). Así, además de la educación superior presencial establecida desde principios de los años 80, se pretendió alcanzar una mayor cobertura a través de la formación a distancia.

Tabla 1 Caracterización Modelo de Educación Superior Colombiano década 1980

Normas	Decreto 80 de 1980 - “Por el cual se organiza el sistema de educación post-secundaria” Decreto 1820 de 1983 – “Por el cual se reglamenta la Educación Superior Abierta y a Distancia”
--------	--

³ La conformación de las instituciones intermedias y técnicas o tecnológicas se da desde mediados del siglo XX cuando bajo la premisa de la industrialización se requería cualificar la formación de “capital humano” impartida por las tradicionales escuelas de artes y oficios, creándose el SENA (1957), los Colegios Mayores de Cultura Femenina (1945) y las carreras cortas e intermedias ofertadas por los diferentes institutos educativos y universidades en los años sesenta.

Órgano de Vigilancia y Control	Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES)
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar las oportunidades de acceso a la educación superior. • Ejecutar programas que permitan la inclusión en el sistema de población de áreas rurales y marginadas urbanas y de población indígena. • Propiciar la integración de la educación superior con los demás sectores básicos de la vida nacional. • Contribuir al desarrollo de los niveles educativos que la preceden. • Promover la formación científica y pedagógica del personal docente a fin de lograr una mayor calidad del proceso educativo. • Promover la descentralización educativa y contribuir al desarrollo socioeconómico de las regiones en que se ubiquen las instituciones
Modalidades de Formación	<ul style="list-style-type: none"> • Intermedia profesional: Educación predominantemente práctica para el ejercicio de actividades auxiliares (auxiliares de contabilidad, ventas, manejo de empresas agropecuarias). Título: Técnico Profesional Intermedio. Duración: dos años. • Tecnológica: Educación para el ejercicio de actividades tecnológicas. Título: Tecnólogo (duración 3 años) y tecnólogo especializado (duración 5 años) • Universitaria: Educación orientada hacia las disciplinas académicas y hacia las profesiones liberales. Título: según el área elegida (médico, abogado, etc.). Solo Ciencias de la Educación otorgan el título de Licenciado. Duración: 5 años. • Pos-grado: Objetivo fundamental formación de investigadores. Título: Magister o Doctor. Requisito: Título de tecnólogo especializado o de formación universitaria.
Tipos de instituciones	<ul style="list-style-type: none"> • Según el nivel: Intermedias profesionales, tecnológicas y universitarias. • Según la naturaleza: Oficiales o públicas (regidas por la legislación de establecimientos públicos) y privadas o no oficiales (regidas por normas que regulan las instituciones de bien común)⁴.
Requisitos de acceso	<ul style="list-style-type: none"> • Título de bachiller que demuestra la terminación en estudios secundarios. • A través de exámenes de Estado para comprobar niveles mínimos de aptitudes y conocimientos a cargo del ICFES • Entrevistas personales, pruebas académicas y exámenes psicofísicos.

Fuente: Adaptado de Parra & Jaramillo (1985).

En la década de 1980, a pesar de que hubo un incremento en el número de instituciones y programas académicos tanto públicas como privadas, no se desarrollaron mecanismos para generar estándares de calidad (Iregui, Melo & Ramos, 2006). Es decir, no hubo ninguna estrategia privada o política pública que buscara de forma específica fomentar la investigación; las universidades se dedicaron a la docencia como una tarea intrínseca, pero con una baja o nula actividad de investigación o extensión. De otro lado, “[e]n el Plan de economía social (DNP, 1987) se reconocen la desvinculación entre la universidad y el sector productivo, la concentración de los cupos en los programas tradicionales, la inequidad en los subsidios del Estado y el desempleo profesional” (ibídem, p. 180). De esta forma, se identifican los principales problemas presentes en el modelo de educación superior en la década de 1980 (Iregui, Melo & Ramos, 2006; Parra & Jaramillo, 1985):

⁴ La primera ley en aprobar la iniciativa privada de educación superior data de 1848, Ley 1842 que señala en el artículo primero: “...podrán los granadinos adquirir i recibir la instrucción literaria i científica en establecimientos públicos, privados o de particulares con el objeto de obtener grados académicos” (Soto, 2005).

- Bajo desarrollo de la investigación
- Oferta educativa limitada a sectores tradicionales
- Desempleo profesional por desvinculación con sectores productivos
- Gestión administrativa deficiente
- Problemas de financiamiento asociados a la crisis económica de la época

Los anteriores problemas, se pueden clasificar en cinco aspectos que reflejan el estado de los modelos de educación superior: la cobertura, oferta educativa, gratuidad, financiamiento y calidad, los cuales se desarrollan a continuación para la década de los ochenta como base para el análisis comparativo sobre los efectos de la reforma.

1.1.1 La desarticulación social y productiva y el bajo financiamiento

Desde los años 30 el incremento de la población urbana⁵ en Colombia se presentó aceleradamente pasando de ser 31% a 59% del total de la población en 1973 y a 65% en 1985 (Sánchez, 2008); este hecho sumado al impulso por “recomendaciones de las agencias internacionales de fomento” (Rodríguez, 2000, p. 11) generó un incremento por la demanda de la educación superior. Sin embargo, la estructura del nivel educativo superior no se adaptó rápidamente a las necesidades y a final de los años 1960, según lo indicó el Departamento Nacional de Planeación- DNP en el Plan de Integración Nacional, se tenía una cobertura de 9 de cada 1.000 estudiantes (Iregui, Melo & Ramos, 2006), lo que significaba que en Colombia solo el 0.9% de los estudiantes que terminaban la secundaria tenían acceso a estudios superiores. Posteriormente, la cobertura paso de ser 8.9% en 1980 a 14.7% para el año 1990, como leve respuesta a las necesidades sociales por la enseñanza superior.

En otros países de Latinoamérica la estrategia para afrontar las necesidades sociales desde las instituciones de educación pública administradas por el Estado se dio, con el establecimiento de las modalidades de enseñanza técnica y a distancia, como parte de los programas estatales. Sin embargo, en Colombia dicha modalidad de educación superior pública no alcanzó un gran desarrollo pues la demanda se distribuyó mayoritariamente hacia la educación universitaria y de posgrado, que alcanzó el 83.1% del total de la matrícula de la educación superior, y tan solo el 16.2% restante correspondía

⁵ De acuerdo a Sánchez la tasa alta de fecundidad y la disminución de la mortalidad en las zonas urbanas, además de las migraciones internas del campo a la ciudad, como consecuencia de “los cambios económicos, sociales y políticos desarrollados en el país relacionados con la economía cafetera, la modernización de la agricultura, del transporte y de la infraestructura de servicios, la naciente industrialización, los conflictos por tierras en el campo, la polarización política, entre otros” (Sánchez, 2008, p. 61) causaron el crecimiento acelerado de la población urbana.

a la matrícula intermedia profesional y tecnológica (Parra & Jaramillo, 1985), demostrando la baja consolidación y menor preferencia por el subsistema intermedio-técnico.

En cambio, el sector privado encontró su consolidación en respuesta a dicha demanda, pues la oferta educativa, estaba conformada por 68 instituciones intermedias profesionales, 27 instituciones tecnológicas y 119 universidades y del total de 214 instituciones 149 eran no oficiales, es decir, el 70% de las instituciones eran privadas. Además, el 39.5% de las matrículas se registró en instituciones oficiales y el resto se registró en instituciones privadas (ver anexo 1), pero, la demanda de cupos por la educación pública (4,1 solicitudes) duplicaba la demanda de cupos de las universidades privadas (1,9 solicitudes) (Parra & Jaramillo, 1985), lo que refleja una oferta estatal por debajo de la demanda que terminó siendo absorbida por las instituciones privadas.

Además, el sector público ofrecía, en comparación con el sector privado, mayormente las áreas de Agronomía, Matemáticas y Ciencias, y Ciencias de la Educación, en 21 departamentos del país y en el distrito capital (ver anexo 2) mientras que en el sector privado predominaban otras áreas del conocimiento (Parra & Jaramillo, 1985); los programas se llevaban a cabo tanto en jornada diurna (67%) como en nocturna (32%) y a distancia (1%) y la distribución de la matrícula se encontraba orientada hacia los programas de Economía, Administración y afines con el 29.5%, seguida de la Ingeniería, Arquitectura y afines con el 23.3% y de las Ciencias de la Educación (16.4%) entre otras (Iregui, Melo & Ramos, 2006).

A la educación técnica e intermedia profesional⁶ se le otorgó el estatus de educación superior, aunque no contaba con la infraestructura necesaria para su consolidación. Sin embargo, este estatus permitió el desarrollo de programas del área comercial (42%): administración y contaduría concentrando el 35.2% de la matrícula en 1989, con un escaso número de programas en el área de agronomía, veterinaria y afines con solo 6 programas (de 232) concentrando el 1.1% de la matrícula en estas áreas (Gómez, 1995)⁷.

Este tipo de educación recibió apoyo, dado que en el país se fortaleció la política de industrialización⁸ que fomentaba la formación de técnicos altamente calificados; dicha idea estuvo

⁶ El estatus de educación superior otorgado a la educación tecnológica fue catalogado como inapropiado por algunos autores (Gómez, 1995; Jirón, 2008) pues presentaba una escasa consolidación académica y poco estatus social otorgado desde sus orígenes asociado no a un desarrollo de mano de obra calificada para el sector productivo sino a la concepción benefactora para la capacitación de mujeres y niños pobres.

⁷ Solo 7 ciudades intermedias contaban con instituciones técnicas: Sevilla, Ciénaga, San Juan del Cesar, Espinal, San Andrés, Pensilvania e Ipiales (Gómez, 1995).

⁸ El proceso de industrialización promovido por los Estados Unidos con inicios en la década de 1950, como fórmula para el desarrollo de la ocasionó la consolidación de una modernización generada desde afuera y no un proceso

influida por estudios internacionales que reconocían como necesidad contar con una posición intermedia entre el profesional y la formación técnica (French, 1986 citado en Gómez, 1995). Esta modalidad tuvo mayor crecimiento pues a finales de la década del 80 su matrícula representaba el 17.1% del total de la educación superior (Gómez, 1995). La educación tecnológica era ofrecida mayoritariamente por el sector oficial con el 54.5% de los centros, con diversidad de programas como se muestra a continuación:

Tabla 2 Programas y matrícula educación tecnológica en Colombia en 1989

Sector	No de programas	% de matrícula
Economía, administración, contaduría y afines	142	73%
Ingeniería, arquitectura y afines	79	
Agronomía, veterinaria y afines	24	6,8%
Educación	17	5%
Ciencias sociales, derecho y ciencias políticas	16	2.7%
Bellas Artes	15	5.7%
Matemáticas y ciencias naturales	13	2.8%
Ciencias de la salud	8	2.6%
Humanidades y ciencias religiosas	1	Nd

Fuente: Adaptado de Gómez (1995).

Por otra parte, la financiación de la educación superior para las instituciones privadas en la década de 1980 se daba por el pago de las matrículas por parte de sus estudiantes, por los llamados auxilios parlamentarios o donaciones de origen privado (Parra & Jaramillo, 1985). Para las instituciones públicas del orden nacional el financiamiento se daba mayoritariamente por el gobierno nacional (85%), además de las rentas propias por matrículas, derechos académicos, entre otros (8%), recursos del balance y del crédito (4%) y recursos departamentales y municipales (3%). Para las instituciones de orden departamental y municipal, los recursos provienen de forma similar; sin embargo, la participación del gobierno nacional era menor (76%) (Parra & Jaramillo, 1985).

Además, el presupuesto general destinado a la educación presentó una reducción pasando de ser de 20.1% en 1975 a 17% en 1990 del gasto público y de este tan solo el 22.6% era destinado a la educación superior (Avella, 2008). Como resaltan Parra & Jaramillo (1985) sobre el bajo presupuesto asignado en la educación superior “se ha convertido en uno de sus principales problemas que se expresa en un creciente deterioro de las condiciones de bienestar estudiantil y ejercicio de la docencia y en una disminución de los recursos destinados a inversión e investigación” (pág. 18). De esta estructura de financiación se resaltan tres aspectos: el leve crecimiento del presupuesto de instituciones oficiales se orientó a cubrir los gastos de funcionamiento en detrimento de la

endógeno asociado a las capacidades de cada país, mediante la transferencia de tecnología que redujo “las posibilidades de promover avances científicos y tecnológicos” y la conformación de comunidades científicas nacionales que promovieran la producción de tecnología endógena resultando un letargo tecnológico (Jirón, 2008, p.17)

financiación de la inversión con su impacto en la disminución de la calidad académica (Parra & Jaramillo, 1985); el Estado aportaba financiamiento tanto a la educación oficial como a la privada a través de los denominados auxilios parlamentarios; y el déficit de financiamiento ocasionó que las universidades buscaran recursos en los alumnos, naturalizando los cobros en las matrículas, es decir, se estableció como norma el cobro y no la gratuidad.

La calidad de la formación impartida en la educación superior en Colombia, al igual que en la región, antes de la década de 1990 no se puede medir pues la política sobre educación se orientaba hacia aspectos cuantitativos y hacia la vinculación con lo económico y social (Fernández, 2007), pero no a aspectos específicos de calidad tal y como se define en la actualidad. La norma designó un órgano de vigilancia y control, el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior – ICFES, adscrito al Ministerio de Educación con objeto de “procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos” (Decreto 80, 1980, art. 183), además se facultó a la institución de “suspender o cancelar cualquier programa de formación u ordenar la no admisión de nuevos estudiantes, cuando previa evaluación aparezca que su nivel académico no es satisfactorio” (art. 187). Además el decreto 80 de 1980 le dio funciones de dar concepto para las creación de nuevas instituciones oficiales (art. 53), autorizar la creación de nuevos programas (art. 41) y convenios (art. 46 literal b) y acreditar los aportes para el funcionamiento de las entidades no oficiales (art. 147). El ICFES no tuvo dentro de sus funciones la revisión de la calidad, y no fue un aspecto que se mencionara en ese entonces.

Si bien las instituciones técnicas encontraron un escenario favorable para su desarrollo, la formación técnica en las áreas relacionadas con la industria: eléctrica, mecánica, electrónica, etc., no llegó a consolidarse, en cambio, se dio la proliferación de programas e instituciones en áreas comerciales, es decir, hubo una carencia de orientación tecnológica, la formación de técnicos de alto nivel se focalizó en algunos centros como el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, pues requerían mayor inversión, y no se generó una transformación en los programas brindados hacia modalidades de investigación, lo cual llevó a que siguiera siendo un centro de capacitación para el trabajo. De esta manera, el SENA se formó como un centro no universitario dedicado a la formación para el trabajo de las clases populares. Para el caso de las universidades tampoco se tenían mediciones ni estándares de calidad para la época, sin embargo, usando la medida de calidad que relaciona los proyectos de investigación y las publicaciones, se evidencia que el sector público tenía 17 instituciones con proyectos y siete instituciones tanto con proyectos como con publicaciones periódicas (tabla 3), mientras que en el sector privado solo tres universidades tenían proyectos de investigación y publicaciones, mientras que seis solo tenían proyectos de investigación (tabla 4).

Tabla 3 Instituciones de Educación Superior colombianas sector Oficial con proyectos de investigación y publicaciones seriales 1983

SECTOR OFICIAL		
UNIVERSIDAD	NO. DE PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN	NO. DE PUBLICACIONES
Universidad Nacional de Colombia - UNAL (sede Bogotá, Medellín y Palmira)	190	55
Universidad de Antioquia	64	26
Universidad de Atlántico	1	0
Universidad de Caldas	2	0
Universidad de Cartagena	3	0
Universidad del Cauca	7	5
Universidad de Córdoba	2	0
Universidad Francisco de Paula Santander	4	0
Universidad Industrial de Santander	62	9
Universidad de Nariño	5	7
Universidad de Pamplona	4	0
Universidad Pedagógica Nacional	14	6
Universidad del Quindío	5	0
Universidad Surcolombiana	1	0
Universidad Tecnológica del Magdalena	1	0
Universidad del Valle	121	12
Escuela de Administración Pública	2	0
TOTAL	488	183

Fuente: Adaptado de (Parra & Jaramillo 1985).

Tabla 4 Instituciones de Educación Superior colombianas sector Privado con proyectos de investigación y publicaciones seriales 1983

SECTOR PRIVADO		
UNIVERSIDAD	NO. DE PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN	NO. DE PUBLICACIONES
Escuela de Administración y finanzas	3	0
Escuela Colombiana de Ingeniería	2	0
Corporación Unicosta	1	0
Universidad Autónoma de Bucaramanga	2	0
Pontificia Universidad Javeriana	9	11
Universidad Pontificia Bolivariana	6	10
Universidad de Los Andes	92	5
Universidad Santo Tomás	1	0
Universidad Jorge Tadeo Lozano	2	0
TOTAL	118	26

Fuente: Adaptado de (Parra & Jaramillo 1985).

De esta forma, a pesar de que la educación superior en Colombia presentaba una mayoría de instituciones del sector privado, las instituciones oficiales desarrollaban más proyectos de investigación y publicaciones seriales, generando una noción de mayor grado de calidad asociado a sus programas académicos.

En la información recopilada en las tablas se evidencia que desde la década de 1980 las universidades públicas perfiladas con características de calidad fueron la Universidad Nacional de

Colombia, la Universidad de Antioquia, la Universidad Industrial de Santander y la Universidad del Valle; mientras que para el sector privado la única Universidad que cumplía perfiles similares era la Universidad de los Andes y en un segundo lugar, aunque muy distante, la javeriana. Por lo tanto, se puede indicar que aunque la investigación como medición de calidad no estaba establecida sí hubo instituciones que se dedicaron a desarrollarla, pero fueron pocas, y se estableció una alta diferencia entre las universidades que desarrollaban investigación privadas (en este caso solo dos) y el resto de universidades privadas que no desarrollaron ese perfil.

1.1.2 Avances en el cumplimiento de las expectativas de cambio en la educación superior en la década de 1980 en Colombia

Los objetivos del modelo de educación superior colombiano de la década de 1980 se pueden asociar, como indican Brunner & Miranda (2016), a la contribución de dos aspectos:

- Favorecer la integración y cohesión de las sociedades y la movilidad social a través de un acceso amplio y equitativo (función socio-cultural).
- Contribuir al crecimiento económico y la competitividad nacional a través de la formación de persona, la acumulación del capital humano de la sociedad y la generación, difusión y aplicación del conocimiento (función económica).

La cohesión y movilidad social no se desarrollaron por dos aspectos principales: la inequitativa distribución de oferta educativa sobre el territorio nacional y la expansión de la oferta por el sector privado cuyos costos imposibilitaban el acceso a la educación superior de la población de escasos recursos. De acuerdo con Parra & Jaramillo (1985) el 68% de las instituciones de educación superior y el 75% de la matrícula se concentraban en Bogotá, Valle, Antioquia y Atlántico. Solamente en Bogotá se ubicaba un 38% de los centros educativos y el 42% de la matrícula; además 25 de los 32 departamentos contaban con instituciones de educación superior, sin embargo los centros se ubicaban en las principales ciudades. Esta es una característica de una organización centralizada de la educación superior en Colombia, la cual era un reflejo de su centralismo político y económico.

Otro aspecto poco desarrollado en la educación superior en Colombia es la relación con la expectativa de contribución al sector productivo. Al analizar la distribución de la matrícula (tabla 5) de la década de 1980 en contraste con la composición del PIB (tabla 6) para los años previos a la reforma se evidencia que la agricultura era el sector predominante con una participación de 22.7%, seguido de las manufacturas con el 20.4% y el comercio con 12.3% (Berry & Thoumi, 1986), lo que refleja la falta de correspondencia entre éstos y la demanda de educación superior. Llama la atención

que a pesar de que la agricultura era el sector económico predominante, los estudios de agronomía apenas capturaban alrededor del 3.4% de la matrícula; por el contrario, las ingenierías, arquitectura y afines tenían el 23% de la oferta siendo el sector de la construcción el proveedor únicamente del 3.8% del PIB.

Tabla 5 Distribución de la matrícula en programas de educación superior en Colombia en 1983

Sector	% de demanda
Economía, administración y afines	29.5%
Ingeniería, arquitectura y afines	23.3%
Ciencias de la educación	16.4%
Ciencias sociales y derecho	13.1%
Ciencias de la salud	10.3%
Agronomía y afines	3.4%
Bellas artes	2.1 %
Matemáticas y ciencias naturales	1.7 %
Humanidades	0.2%

Fuente: Adaptado de Parra & Jaramillo (1985).

Tabla 6 Composición del PIB colombiano 1983

Sector	% del PIB
Agricultura y otros	22.7%
Minería	1.5%
Manufactura	20.4%
Servicios Públicos	1.1%
Construcción	3.8%
Comercio	12.3%
Transportes y comunicaciones	9.8%
Servicios financieros	7.7%
Servicios personales	5.0%
Servicios del gobierno	8.4%
Alquileres de vivienda	7.3%

Fuente: Adaptado de Berry & Thoumi (1986)

Al no encontrarse articulado el sector productivo con la educación superior se generó desempleo profesional y escasas oportunidades a los egresados lo que empeoró las condiciones sociales alcanzando un índice de pobreza del 50.9% de la población en 1988 (Medina, Núñez & Sánchez, s.f). A pesar de la proliferación de instituciones y programas académicos que conformaron el sistema de educación superior en la década de los 80 la tasa de matrícula fue en promedio de 11.7% de la población en edad escolar (Banco Mundial, 2020g), lo que mostraba el bajo nivel de cobertura. De esta forma, la cuestión sobre qué tipo de educación superior se buscó implementar en la década de 1980 en Colombia se responde en una desarticulación entre las necesidades sociales y la oferta educativa, lo cual, a su vez, refleja una falta de coordinación por parte del Estado.

Además, los factores anteriormente mencionados indican que desde antes de la década de 1990 se dio el fortalecimiento del sector privado, que no estuvo acompañado del afianzamiento del sector oficial lo que impidió la ampliación de la cobertura. La educación superior impartida por el sector

privado se centró las carreras de menor inversión, es decir, las que requerían un costo mínimo para ser impartidas (no creación de laboratorios, ni tecnificadas). Esto ocasionó que no se promoviera el conocimiento técnico ni que se desarrollara un conocimiento científico propio; al igual que con la educación técnica que no tuvo una consolidación industrial (eléctrica, mecánica, electrónica, entre otras), mientras el país promovía el discurso desarrollista y de industrialización desde la década de 1970. Entonces, ¿Qué orientó la constitución del modelo de educación superior en Colombia previamente a la reforma? ¿Tuvieron los organismos internacionales influencia en las decisiones de la política nacional? Estos aspectos se analizan en el apartado 1.3.

1.2 Modelo de Educación Superior Argentino retomado en 1983

El modelo de educación superior en Argentina se reformó en 1983 con el denominado Proyecto Educativo Democrático -PED-, surgido con el restablecimiento del gobierno democrático del presidente Raúl Alfonsín (1983-1989), que reestableció la aplicación de los estatutos universitarios vigentes en julio de 1966 mediante el Decreto No. 154/83 y posteriormente se sancionaría la Ley No. 23.068 por la que se promovió el régimen para la normalización de las universidades nacionales y derogó la Ley No. 22.207 establecida en la dictadura militar (Fernández, 2002). Dado el contexto en el que se desarrollaron las normas, éstas se orientaron a restablecer la autonomía universitaria a través de la restitución de los órganos decisorios dentro de los centros de educación superior, los derechos de los estudiantes en busca de “democratizar la educación” y eliminar todo signo de autoritarismo implantado en la dictadura (Wanschelbaum, 2013).

De esta forma, el modelo de educación superior en la década de 1980 presentó la estructura que había adquirido dos décadas antes, caracterizado por dos subsistemas: uno conformado por instituciones universitarias, orientado a la investigación y otro por los demás institutos que imparten educación sobre destrezas y saberes (tabla 7)⁹.

Cabe desatacar que en 1958 la sanción de la Ley N° 14.557 de 1958 fue la que permitió la participación de la iniciativa privada en la educación superior, que por primera vez luego de 150 años de historia institucional Argentina termina el monopolio del Estado en materia de educación superior

⁹ Un importante antecedente que soporta los pilares de la educación superior Argentina es la “Reforma Universitaria de 1918” iniciada ese año en la Universidad de Córdoba, mediante la cual los estudiantes exigieron reformas para la modernización y democratización de la Universidad a través de la libertad de cátedra, la asistencia libre, la periodicidad de la cátedra, el libre ejercicio de la docencia, los concursos para la distribución de cargos, la publicidad de los actos universitarios, la gratuidad de la enseñanza, los seminarios y formas de enseñanza donde el estudiante tuviera posibilidad de intervenir propositivamente y la extensión cultural por fuera de la estructura universitaria (Nodal, 2018) dio origen a lo que hoy se conoce como postulados reformistas que se proyectaron a lo largo del continente.

(FLACSO, 1985). Sin embargo, la expansión de este sector se vio frenada en época de dictadura con la expedición del Decreto N° 451 de 1973 que suspendió todos los trámites de autorización transitoria o definitiva de universidades privadas¹⁰. Esta norma se mantendría hasta la expedición del Decreto N° 2.330 de 1993. (Algañaraz, 2019), que actualizó la reglamentación de la Ley N° 17.604 de 1967.

Tabla 7 Caracterización Modelo de Educación Superior Argentino década 1980

Normas	<ul style="list-style-type: none"> • Ley N° 1597 de 1885 – Sobre Estatutos Universitarios • Decreto N° 154 de 1983 - Universidades Nacionales – Intervención – Aplicación de los estatutos vigentes al 29/7/76 – Consejos Superiores Provisorios – Consejos Académicos Normalizadores Consultivos – Suspensión de concursos – Reconocimiento de centros de estudiantes. • Ley N° 14.557 de 1958 – Régimen de Universidades Privadas • Ley N° 17.604 de 1967 – Sobre Universidades Privadas • Decreto N° 451 de 1973 – Restricción universidades privadas • Ley N° 23.068 de 1984 – Normalización de Universidades Nacionales
Órgano de Vigilancia y Control	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Cultura y Educación
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> • Generar una universidad “dinámica” capaz de contribuir al cambio social. • Revertir la situación educativa impuesta por la dictadura. • Transformar la cultura autoritaria a partir de la transmisión de valores democráticos.
Modalidades de Formación	<ul style="list-style-type: none"> • Subsistema universitario¹¹: Educación que vincula estrechamente la docencia y la investigación. Título: de acuerdo con la carrera (abogado, médico, contador mezclado con grados académicos como licenciado o doctor, profesor en). Duración: 5 o más años aunque algunas pueden estar entre 1 a 4 años. • Subsistema no universitario: Difusión del saber ya adquirido y destrezas. Título: Depende del programa (técnico en..., diplomada, especialista en, experto en) Duración: 1 a 4 años.
Tipos de instituciones	<ul style="list-style-type: none"> • Según dependencia y/o financiamiento: Oficiales y privadas
Requisitos de acceso	<ul style="list-style-type: none"> • Cada institución establece en sus estatutos los requisitos de ingreso

Fuente: Adaptado de FLACSO (1985), Ley 1597 y Wanschelbaum (2014)

El modelo de educación superior argentino presentó una característica recurrente en el periodo que antecede a la reforma y es la carencia de un “ordenamiento legal común, principios orientadores, la coexistencia de diversos agentes educativos y de diversas autoridades o instancias con poder de decisión sobre establecimientos individuales y grupos de establecimientos” (FLACSO, 1985, p. 18) lo que implica una mayor autonomía en la forma como las universidades se organizaban y en cierta medida un menor control sobre los contenidos y la ausencia de un mecanismo de reconocimiento para las instituciones de educación superior.

¹⁰ No hubo creación de nuevas universidades entre 1973 y 1993 pero si se otorgó “reconocimiento definitivo” a instituciones fundadas anteriormente, cuya autorización había sido objetada pero que comenzaron a funcionar vía “Decretos de excepción” (Algañaraz, 2019)

¹¹ A pesar de que no se definen estas modalidades en la norma se ha tomado esta clasificación propuesta por el Departamento de Estadística del Ministerio de Educación y de Justicia, principal institución en educación para el periodo previo a la reforma (1983-1991)

Durante el gobierno del presidente Alfonsín los problemas identificados se desarrollaban en torno a las siguientes temáticas:

- “La relación entre profesionales y sociedad
- La investigación en la Universidad
- El gobierno y la organización
- El contenido de la enseñanza
- La regionalización
- El ingreso, el financiamiento y la universidad privadas” (Wanschelbaum, 2014, pág.81).

El estado de la problemática para el periodo anterior a la reforma se analizará, al igual que en el caso colombiano a través de los indicadores de cobertura, oferta educativa, gratuidad, financiamiento y calidad, lo que permitirá complementar la contextualización sobre la educación superior de Argentina.

1.2.1 Modelo mayoritariamente oficial en articulación con el sector productivo

Al igual que en Colombia y el resto del continente, Argentina no estuvo exenta la creciente urbanización que se presentó en la segunda mitad del siglo XX, la cual generó presión para el desarrollo, renovación y crecimiento de la educación superior. Sin embargo, en Argentina la cobertura, representada por la tasa de matrícula, para 1980 era de 21.73%, mucho mayor que el caso colombiano, y se incrementó hacia la década de 1990 llegando a ser 38.12% en 1.991 (Banco Mundial, 2020g).

Este comportamiento estuvo acorde con la expansión que se había desarrollado desde principios del siglo XX y que se estancó en la segunda década por los periodos de gobiernos militares siendo el de menor crecimiento en la matrícula el periodo ente 1976 y 1983 en donde la mayoría de esta se orientó al sector privado por el régimen restrictivo de ingreso a las instituciones oficiales (FLACSO, 1985). El crecimiento está asociado además al aumento en la oferta de instituciones de carácter privado permitido desde la década de 1950, que para el periodo pre-reforma llegaron a ser 22 (a pesar de la restricción impuesta por la dictadura entre 1973 y que se mantendría hasta 1993) y 27 instituciones oficiales reconocidas por la legislación del momento.

Al analizar la demanda educativa, se encuentra que para 1983 el 75.64% de las matrículas correspondían a instituciones oficiales, es decir, solo el 24.35% correspondía a las instituciones privadas. Con relación a los programas ofrecidos, debido a la forma en que se presenta la información

estadística encontrada para Argentina, no es posible determinar la oferta por carreras como sí se realiza en Colombia, sino que es agrupada en cuatro áreas del conocimiento: ciencias médicas, básicas y tecnológicas, ciencias sociales y humanidades (tabla 8). Al realizar el análisis por sector, se evidencia que la matrícula privada presenta mayor demanda para las ciencias sociales y humanidades y las ciencias médicas, básicas y tecnológicas tienen mayor matrícula en el sector oficial (FLACSO, 1985).

Tabla 8 Matrícula por sector en Argentina para 1977

Área	Oficial	Privado
Ciencias médicas	18%	3%
Ciencias básicas y tecnológicas	40%	23%
Ciencias sociales	34%	57%
Humanidades	8%	17%

Fuente: Adaptado de FLACSO (1985).

El sector de educación superior no universitario argentino hacia 1983 estaba conformado por 758 establecimientos, concentrados mayoritariamente en Capital Federal, en la provincia de Buenos Aires y en Córdoba, con cubrimiento en el territorio nacional. Al igual que en el sistema universitario, la mayor cobertura se dio por parte del Estado (ver anexo 3), que ofrecía diversos programas de los cuales los profesorado¹² (tabla 9) recibían la mayor matrícula (FLACSO, 1985). Además el 53% de las instituciones eran oficiales mientras el 46.7% de instituciones eran privadas. Lo anterior implica que a pesar del incremento de los institutos privados y el nivel de matrícula de éstos, el subsistema de educación superior no universitario para a la década de 1980 en Argentina se caracterizaba por ser un servicio en su mayoría oficial, al igual que en el caso colombiano.

Tabla 9 Programas y matrícula educación no universitaria en Argentina 1980

Sector	% de matrícula
Profesorado	83%
Carreras técnicas	7%
Auxiliares de medicina	4%
Artística	4%
Otros	2%

Fuente: Adaptado de FLACSO (1985).

El financiamiento de la educación superior privada dependía de los recursos propios de cada institución en su gran mayoría, sin embargo, alrededor del 2.5% provenía de subsidios del Estado, aunque esto no se encontraba acorde a la Ley No.14.557 de 1958; en la práctica ocurrían a pesar del requisito de funcionamiento de la no contribución del Estado.

Por su parte las universidades oficiales se financiaban mayoritariamente por recursos provenientes del Estado correspondiente al 13% de gasto de gobierno en 1980, del cual el 31% era

¹² Corresponde a la formación como docente.

destinado a la educación superior (FLACSO, 1985). Esta cifra se reduciría considerablemente hacia 1990 cuando se le asigna el 8% a la cartera de cultura y educación (Ley 23.763) y dentro éste el 19% sería para la educación superior (Banco Mundial, 2020b), el diagnóstico sobre el financiamiento ocasionó que para la década del 80 se diagnosticara que el sector contaba “con muy pocas inversiones o incluso decrecimiento de las mismas y con una enorme proporción del gasto destinada a mantener lo existente, sin márgenes para generar innovaciones ni asegurar el avance de las tareas de investigación” (FLACSO, 1985, p.86). A pesar de la situación financiera, la gratuidad de la matrícula en universidades nacionales, instaurada desde 1949¹³, es un elemento que ha permanecido y caracterizado el modelo de educación superior argentino.

Con relación a la calidad en la educación superior, para el caso argentino, al igual que en Colombia y en toda la región, no se tenían indicadores o estándares de calidad, pero sí se mencionaban instituciones con mayor prestigio o facultades dentro de dichas instituciones que por tener mayores recursos o contar con docentes más calificados lograron categorizarse como “centros de excelencia” (FLACSO, 1985). De esta forma, la calidad estaba asociada a ciertas instituciones o facultades al igual que ocurría en Colombia con ciertos centros de educación superior. Sin embargo, como casi todos los países de la región, tampoco se contaba con una norma general con estándares para la educación superior, por lo cual no es posible identificar lo que se esperaba con calidad en las instituciones.

No es sino hasta la década de 1980 que se da la discusión pública sobre el problema de la calidad en la educación (Fernández, 2017) y es en la década de 1990 cuando se inician los proyectos y propuestas de cambio para el ámbito universitario.

1.2.2 Avances en el cumplimiento de las expectativas de cambio en la educación superior en la década de 1980 en Argentina

Con este estado de los indicadores las expectativas sobre lo que se desea lograr a través de la educación superior relacionadas a su contribución a los sectores productivos se analizan, al igual que en el caso colombiano, a través de la distribución en la matrícula universitaria. Para el caso argentino se evidencia una cierta correspondencia entre los sectores económicos (tabla 10) y los programas demandados (tabla 11) siendo los servicios financieros los de mayor aporte al PIB, en correspondencia con la demanda por programas de economía y administración (19%) y las

¹³ Bajo el gobierno de Juan Domingo Perón mediante Decreto 29.337.

ingenierías, sobre todo la civil (15%), con el sector de la construcción. Sin embargo, no se puede afirmar que la relación entre el sector universitario y el sector empresarial haya sido permanente.

Tabla 10 Composición del PIB argentino 1980

Sector	% del PIB
Servicios financieros	17.5%
Construcción	13.5%
Servicios personales	12.8%
Comercio	11.7%
Manufactura	10.2%
Minería	10%
Transportes y comunicaciones	8.8%
Agricultura y otros	8.5%
Servicios Públicos	6.9%

Fuente: Adaptado de Martínez (1999)

Tabla 11 Demanda de programas de educación superior universitaria en Argentina

Programa	% demanda
Economía y administración	19%
Derecho y afines	16%
Ingeniería (encabezada por la civil)	15%
Medicina, odontología, etc.	14%
Ciencias agropecuarias	6%
Química, biología y farmacia	5%
Ciencias exactas	5%
Sociología, psicología y otros	5%
Filosofía, letras y ciencias de la educación	4%
Otros programas de ciencias sociales y básicas	11%

Fuente: Adaptado de FLACSO (1985).

En el caso argentino, como se mencionó anteriormente, la distribución geográfica de las instituciones de educación superior no se encontraba centralizada como en Colombia y tenían presencia en todas las provincias (FLACSO, 1985) lo que permite afirmar que para la década de 1980 el Estado argentino garantizó el servicio de educación universitaria en el territorio nacional. La diferencia se presentaba en el tipo de matrícula de acuerdo al sector oficial y el privado pues el 50% de las universidades privadas se encontraban centralizadas en Capital Federal y la Provincia de Buenos Aires mientras que el sector oficial presentaba un sistema de sedes por región lo cual implicaba mayor cobertura a nivel nacional. Se puede afirmar entonces que en el caso argentino hay una mayor cobertura no solo en porcentaje de la población sino un tanto más equitativo al contar con instituciones a lo largo de todo el territorio argentino, el caso colombiano no contó con educación superior en todo el territorio y tampoco logró mayores niveles de cobertura.

1.3 Lineamientos internacionales en la construcción del modelo de educación superior en Colombia y en Argentina

Si bien los organismos internacionales han participado desde mediados del siglo XX en la definición de políticas públicas a lo largo del continente (Vior & Oreja 2015a.), estas ayudas no se presentaban de la misma manera para todos los países. El interés de los organismos internacionales en las políticas de educación superior en Colombia se identifica desde 1949 con la presencia de las denominadas “misiones” iniciadas por el Banco Mundial en cabeza de Lauchlin Currie en donde se establecieron las bases para el “Programa de Fomento para Colombia” y que fue sucedida por la del Centro de Economía y Humanismo, en cabeza del padre Louis-Joseph Lebel (1954), por la misión del profesor Currie (1961) Operación Colombia un programa nacional de desarrollo económico y social, Misión de Residentes Expertos de la CEPAL (1960), Hacia el Pleno Empleo de la Organización Internacional del Trabajo OIT (1970), Misión de Residentes de Harvard en Colombia en dos fases (1963 y 1966) (Jirón, 2008).

Estos estudios desde misiones extranjeras, amparados bajo la fórmula del desarrollo¹⁴, que buscaban la identificación de problemas y promovían los “posibles escenarios de solución bajo la formulación de proyectos” (Jirón, 2008, p.14) no respondían a la realidad nacional debido a que los personajes enviados en las “misiones” desconocían muchos aspectos sociales, culturales y políticos del país. Es así como desde la década de 1950 se inicia un proceso de construcción del modelo de educación superior orientado por fórmulas internacionales que no se corresponden con la realidad nacional.

Además de las misiones y los foros desarrollados por la Unesco, en las que se buscó tener unos objetivos comunes para los países de América Latina, la influencia internacional se hizo evidente bajo la figura de los préstamos realizados desde la década de 1960 a varios países latinoamericanos por el Banco Mundial cuando se plantea el interés del valor de la educación para el crecimiento económico, sin embargo, en ese entonces los programas estaban enfocados en la reducción de la pobreza y el analfabetismo.

Ya para la década de 1980, debido a la crisis económica que se extendió mundialmente y duró varios años, la influencia internacional de las misiones económicas empezó a indicar que la financiación a la educación no redituaba al Estado, por el contrario, se empezó a considerar que “la

¹⁴ A los países en vías de desarrollo se les solicitó la aplicación correcta de la fórmula del desarrollo económico recomendada en los años cincuenta basada en “1. Acumulación de capital; 2. Industrialización deliberada; 3. Planeación del desarrollo, y 4. Ayuda externa.” (Escobar, A., 1996:149; citado en Jirón 2008).

asignación del gasto público en los países pobres [era] desacertada, en tanto se destina[ba] más financiamiento del conveniente a la educación superior” (Vior & Oreja, 2015, p.205). El Banco Interamericano de Desarrollo –BID- realizó un préstamo a Colombia para el desarrollo de la educación superior a distancia en 1985 (US\$37.5 millones) que serían dirigidos a apoyar el programa de Universidad Abierta y a Distancia creada por el presidente Belisario Betancour (1986-1990), cuyo impacto en la cobertura no generó grandes incrementos. Este tipo de relaciones y sus efectos afectaron seriamente el papel de la educación en Colombia y sus alcances sociales y económicos, lo cual profundizaré en el apartado de análisis de la presente tesis.

Para el caso argentino, antes de la década de 1980 no se evidencia una influencia sobre la estructuración del modelo de educación superior por parte de entidades internacionales. El primer préstamo para educación proveniente del Banco Mundial para Argentina se da en 1980 acompañado de un diagnóstico sobre los problemas del sistema educativo argentino y generando una serie de recomendaciones “focalizadas en la población más pobre, la transferencia de educación de nivel medio a las provincias y el establecimiento de un sistema nacional de evaluación y reforma de la educación superior” (Vior & Oreja, 2014, p.138) las cuales sentarían las bases para la reforma de la educación superior ocurrida en la década de 1990.

En este periodo previo a la reforma, el desempeño de los Estados poderosos tuvo como centro de interés el principal asunto de seguridad, la Guerra Fría, en donde la intervención hacia los países de la región se daría de acuerdo con la relación de éstos y los dos polos de poder. Para el caso colombiano, la característica predominante fue el conservadurismo pro-capitalista, el apoyo militar de y hacia los Estados Unidos, y la apertura de mercados para la penetración del capital estadounidense (Castrillón, 2013), mientras que, en el caso argentino, se dio una dinámica de ciclos alternados de aproximación y períodos de enfriamiento o rechazo hacia el bloque de la antigua URSS (Gentile, 2011); esta diferencia, congruente con la lógica en la que cada estado intenta garantizar su propia supervivencia, marca la diferencia de la participación de los organismos internacionales desde antes de la reforma y el punto de partida diferenciado de ambos modelos de educación superior como se explica a continuación.

1.4 Década de 1980 y sistemas de educación superior en Argentina y Colombia: Un punto de partida diferenciado

Al realizar la contextualización de los modelos de educación superior de Colombia y Argentina se encontró como principal elemento de diferencia la caracterización del sistema de oferta de la

educación, predominantemente privado para el caso colombiano, mientras el caso argentino se ha caracterizado por ser el Estado el garante de la educación superior. Este modelo es el resultado de dos trayectorias de consolidación divergentes, uno, el caso colombiano, caracterizado por un origen desde el establecimiento de la república del modelo mixto de participación pública y privada; y otro el argentino, con solo 30 años de consolidación del sector no oficial, con un periodo de 20 años de ralentización por la restricción impuesta por la dictadura y mantenida hasta 1993. Esto significa que en Colombia el sector privado de oferta de la educación superior se encontrara más desarrollado en la etapa previa a la reforma de la década de 1990, circunstancia que no se presentaba en el caso argentino.

La cobertura Colombia presentó un aumento entre 1980 y 1990, pero en un nivel menor al caso argentino (tabla 12, gráfica 1). En cuanto a la demanda de la educación se encuentra un aspecto que caracteriza tanto el modelo colombiano como el argentino y es que la demanda por la educación se ubica mayoritariamente en el sector público u oficial y no en el privado.

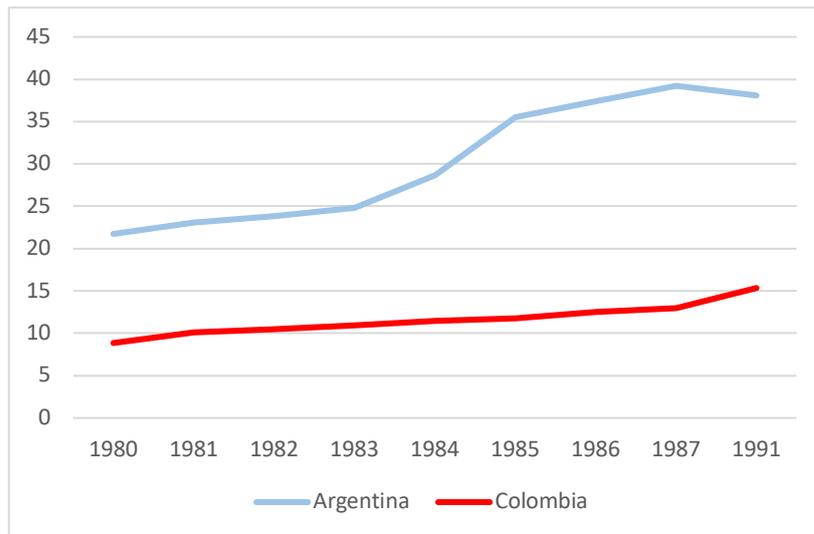
Tabla 12. Comparativa tasa de cobertura 1980-1990

PAÍS	1980		1990		Incremento poblacional	Incremento en la cobertura
	Población	Cobertura	Población	Cobertura		
Colombia	26.900.506	8.90%	33.102.575	14.70%	23%	65%
Argentina	27.896.528	21.73%	32.618.651	38.12%	17%	75%

Fuente: Elaboración propia

Al contrastar esta estadística con el crecimiento en la población colombiana y la tasa de cobertura de la educación superior, se encuentra que la población colombiana creció y no lo hizo en la misma medida la cobertura en educación superior, es decir, se evidencia que el modelo desarrollado en Colombia no se ajustó a las necesidades poblacionales de la sociedad colombiana en tanto la Universidad pública no creció y no llegó a ser el lugar de estudios superiores de un grupo poblacional en aumento.

Gráfica 1 Tasa de matrícula educación superior en Colombia y Argentina en la década de 1980

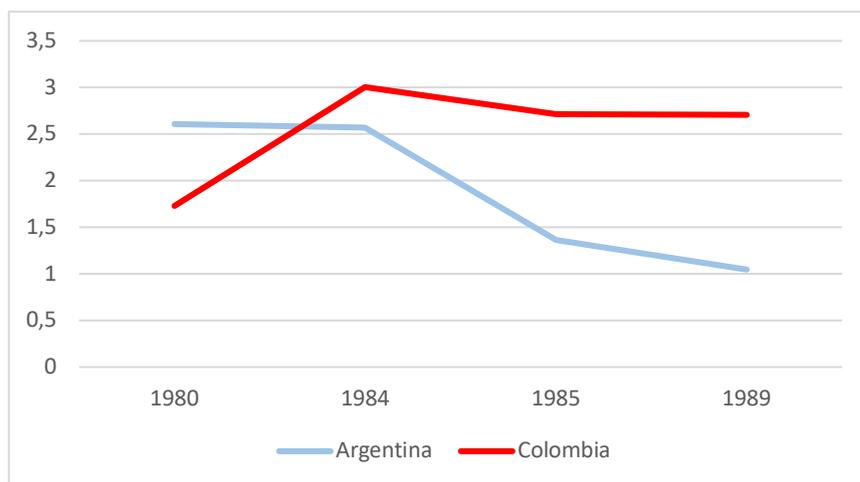


Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del Banco Mundial (2020c).

Otro efecto de la consolidación del modelo privado de educación superior colombiano está relacionado con la oferta educativa, ya que se dio una proliferación de carreras que requerían baja inversión y/o tecnificación para su ofrecimiento y no se ofertara en la totalidad del territorio nacional, pues dichas instituciones operaban bajo la lógica de la rentabilidad. Por el contrario, en el caso argentino, con un modelo mayoritariamente público y distribuido a lo largo y ancho del territorio se alcanzó mayor cobertura. Asimismo, en Argentina se encontró más alineación entre los programas ofertados y el desarrollo productivo del país.

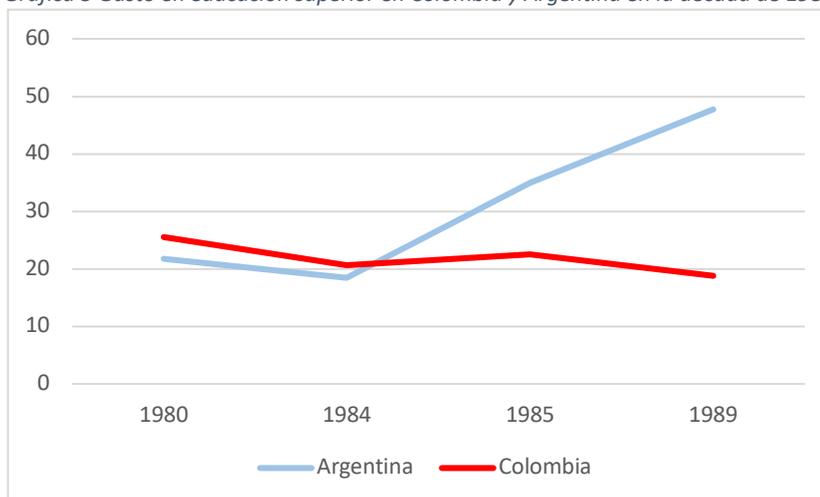
Con relación al financiamiento, al observar el comportamiento del gasto en educación global como porcentaje del PIB (gráfica 2) en los dos casos estudiados, se observa que en Colombia se ha presentado un leve incremento para la década del 80, mientras que en Argentina ocurre un decrecimiento del gasto. Sin embargo, al observar el gasto en educación superior se presenta un comportamiento inverso (gráfica 3) correspondiente en Colombia a la priorización en la mejora de los indicadores de la educación básica y para combatir el analfabetismo (Jirón, 2008) y en Argentina en la transferencia de responsabilidades fiscales a las provincias orientando mayor presupuesto a la educación superior (FLACSO, 1985).

Gráfica 2 Gasto global en educación en Colombia y Argentina en la década de 1980



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del Banco Mundial (2020d).

Gráfica 3 Gasto en educación superior en Colombia y Argentina en la década de 1980



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del Banco Mundial (2020e).

Con relación a la gratuidad, mientras en el caso colombiano no se consideraba un tema de agenda, en el caso argentino se mantuvo la gratuidad decretada desde 1949. Finalmente, con respecto a la calidad se encuentra que en ambos casos no se tenía una definición clara sobre lo que se esperaba por calidad, solo se destacaban algunas instituciones que ganaban prestigio ya sea por sus publicaciones o por el personal mayormente cualificado.

El estado de los indicadores permite inferir que en Colombia hasta la década de 1980 la educación superior se desarrollaba bajo un escenario de instituciones en su mayoría privadas, que operando bajo el principio de utilidad, marcaron un proceso de desarticulación de la educación superior con las necesidades sociales. Por su parte el caso argentino refleja los efectos de consolidar un estado garante con una amplia presencia de la universidad pública y gratuita, y con una articulación entre la educación superior y las necesidades sociales.

Finalmente, la presencia de organismos internacionales en Colombia se identifica desde la década de 1950 y en Argentina a partir de 1980. Sin embargo, es a partir de 1980 cuando el Banco Mundial intensifica el enfoque hacia la educación como instrumento para el desarrollo como una política regional.

Asimismo, hacia finales de la década, luego de la crisis, sugirió encontrar otras formas de financiar la educación superior (cobro de aranceles, incrementar la proporción de alumnos por maestro, entre otras) y “considera que la asignación del gasto público en los países pobres es desacertada, en tanto se destina más financiamiento del conveniente a la educación superior” (Vior & Oreja, 2015b, p.205). De esta manera, de forma indirecta los lineamientos de organismos internacionales guiaron el desfinanciamiento de la educación superior en el sector público, lo cual permitiría la apertura a la ampliación de la educación privada.

Bajo estos escenarios ambos países llegaron a la década del noventa en donde empezarían un proceso reformista que se analizará en el siguiente capítulo.

CAPITULO 2. REFORMAS EN LOS MODELOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA Y ARGENTINA

Durante la década de los noventa la región latinoamericana transitó por un periodo de reformas impulsadas por la globalización que desplazó los objetivos del Estado pasando de priorizar la redistribución de la riqueza, el ingreso o las condiciones sociales a optimizar la producción con el ahorro de costos, empujando la política social a algo residual, ya que “en el centro de la preocupación de la intervención del Estado esta[ba] cooperar con las funciones del mercado” (Barba, 2007, p.91). Este cambio en el direccionamiento de la política se da como resultado de la postura de los organismos internacionales financieros como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que promovieron el paradigma de bienestar liberal en la región de América Latina en donde el Estado debía intervenir solo en caso de pobreza y el mercado fue considerado el generador de bienestar; se generó así la creación de programas sociales focalizados en los más pobres, la promoción de la participación privada en la educación, la salud y los sistemas de pensiones y el impulsó a la descentralización de los servicios sociales (Barba, 2020). Fue así como las reformas fueron promovidas en la región; la efectividad en su aplicación consistió en que se encontraban respaldadas por los postulados del Consenso de Washington para acceder al Plan Brady y renegociar la deuda externa. Este modelo económico de manejo de la deuda afectó de forma directa a los sistemas de educación superior.

Las transformaciones en los modelos de educación superior colombiano y argentino se estructuraron a partir de los cambios políticos, sociales y económicos promovidos por las reformas constitucionales en los dos países que incluyeron en su articulado determinaciones sobre la autonomía

universitaria y el financiamiento de la educación superior (tabla 13). Por ende, la influencia de los organismos internacionales que afecta a la educación superior se encuentra especificada en las constituciones de cada país, lo cual es un indicador de que se buscó que fueran permanentes y a largo plazo. De manera evidente, estos cambios varían de acuerdo al compendio normativo de cada país y los casos estudiados guardan diferencias sustanciales en cuanto al porcentaje de gasto público invertido, la participación de privados y los fundamentos de la educación como base estatal. Sin embargo, la influencia regional tiene paralelismos de la aplicación de la norma y de los cambios que afectan el sector de educación en general.

Tabla 13 Disposiciones constitucionales de los años noventa sobre educación superior en Colombia y Argentina

País	Autonomía Universitaria	Financiamiento de la Educación Superior (gratuidad, cobro de matrícula, financiamiento al sector privado)
Colombia – Constitución 1991	Art.69: Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.	Art.67 Inciso cuarto: “La educación será gratuita en las instituciones del estado sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos”. Inciso sexto: “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.” Art.69: “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.”
Argentina – Constitución 1994	Art.75 Inc.19: corresponde al Congreso “sancionar leyes...que...garanticen...la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”.	Art.75 Inc. 19 establece que el Estado debe “Sancionar leyes...que garanticen los principios de gratuidad...”

Fuente: Mascheroni (2007)

De la tabla anterior, de forma comparativa, se observa que para los dos países se buscó garantizar la autonomía universitaria, sin embargo, la reforma a la constitución colombiana es más amplia al indicar que las universidades podrán darse su directiva y regirse por su propio estatuto. De igual forma ocurre con el financiamiento que queda, de forma general en el caso argentino, a cargo del Estado para sancionar leyes, mientras que el caso colombiano deja estipulado el cobro de derechos, la descentralización del financiamiento y el involucramiento de las “capacidades” al nivel constitucional.

Para el caso colombiano la reforma educativa pretendió la incorporación de una serie de reglas del mercado para organizar y financiar el modelo público para lo cual estableció “los subsidios a la oferta, la captación, la “racionalización” de las plantas de personal y fusión de establecimientos; la flexibilización laboral para los docentes oficiales; la autofinanciación de la universidad pública; la política de créditos para estudiantes y la consiguiente eliminación de la gratuidad” (Bocanegra, 2011,

p.31), lo que ocasionó que los recursos se orientaran al sector privado, un acceso inequitativo al establecer las “habilidades” y “competencias” como elementos condicionantes del ingreso, las clases atiborradas con un solo docente que incrementaron la carga laboral de éstos en detrimento de su remuneración, la proliferación de instituciones de baja calidad y la no cobertura en todo el territorio nacional por no generar ingresos rentables en las zonas más apartadas y mayor restricción al permitir el cobro de derechos académicos, sumado a la transferencia del costo a los hogares a través del sistema créditos, lo que consecuentemente limitó el acceso. Desde entonces se ha expedido una serie de leyes reglamentarias, Decretos, resoluciones y jurisprudencia que estructuran y direccionan la educación superior en ese sentido.

En el caso argentino la reforma a la constitución mantiene el principio de gratuidad que se había retomado junto con la autonomía y autarquía de las universidades desde el retorno de la democracia en 1983 (Buchbinder, 2017). Posteriormente en 1995 se sanciona la Ley de Educación Superior N°.24.521, en donde se establece el Sistema Educativo Nacional, se crea la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y se introducen cambios sustantivos en lo que respecta a los conceptos de autonomía, financiamiento y gobierno universitario, “(...) en los que se reconocen intereses corporativos y partidarios que no están intrínsecamente vinculados a la anhelada excelencia para la educación superior” y el apoyo a la privatización que lleva al abandono por parte del Estado de su rol como regulador y en correspondencia a los intereses de “la bolsa de valores” (Mollis, 2007; p.71-72). Estas características del modelo neoliberal, además de la inclusión del concepto de eficiencia como criterio fundamental en la asignación de recursos, orientaron el proceso de reforma.

De esta forma se configuran modelos de educación superior en Colombia y Argentina bajo parámetros neoliberales los cuales se presentan a continuación y cuyo impacto en los indicadores de cobertura, oferta, financiamiento, gratuidad y calidad serán analizados más adelante.

2.1 Colombia y el proceso de reforma de la Educación Superior

La reforma a la educación superior colombiana tiene como punto de origen la reforma de la Constitución bajo el mandato de Cesar Gaviria (1990-1994). Fue seguida por la expedición de la Ley N° 30 de 1992 “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior” que la definió en el primer artículo como el “proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, se realiza con posterioridad a la educación media o secundaria

y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional” (Ley N° 30/92, art.1).

La citada Ley sí involucró las instituciones técnicas, pero realizó un cambio de las modalidades de educación superior que se habían organizado en la década de los ochenta y pasó al planteamiento de que “las instituciones tienen diferentes campos de acción en función de la naturaleza del conocimiento ofrecido en sus programas y del destino ocupacional de sus educandos” (Gómez, 2015, pág.101) clasificando las instituciones en: Técnicas profesionales (ocupaciones de carácter operativo e instrumental y de especialización en su respectivo campo de acción), Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas (aquellas facultadas para adelantar programas de formación en ocupaciones, programas de formación académica en profesiones o disciplinas y programas de especialización) y Universidades (investigación científica o tecnológica; la formación académica en profesiones o disciplinas y la producción, desarrollo y transmisión del conocimiento y de la cultura universal y nacional) de acuerdo a los programas ofertados (art.16, 17, 18 y 19).

La clasificación establecida en la Ley N° 30 reforzó el esquema piramidal y segmentado en las instituciones de educación superior, sin esclarecer las diferencias entre los campos de acción técnico y tecnológico; además la categorización de Escuelas Tecnológicas al nivel de las universidades dio respuesta a las presiones de éstas para lograr un mayor estatus social y educativo (Gómez, 2015) lo que amplió el acceso desigual a la educación superior, al relegar la educación técnica para quienes no tuvieron acceso a otro tipo de educación y la pérdida del desarrollo de la técnica necesaria para impulsar la modernización y desarrollo del sector productivo.

La Ley N° 30 también introdujo el concepto de autonomía universitaria la cual consistió en reconocer a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional (Ley N° 30/1992, art.28).

Esta modificación facultó a cada institución con el carácter privado de “plena autonomía”, no solo de los procesos administrativos sino también de guía curricular, de calidad, de requisitos de acceso y permanencia, de cobro de derechos académicos, de estructura organizacional y demás aspectos para el funcionamiento; por lo tanto, la modificación ha sido considerada como la pérdida de dirección y orientación de la educación superior por parte del Estado, y “el predominio de los intereses particularistas de cada institución, según sus respectivas estrategias frente al mercado de oferta y

demanda por educación superior” (Gómez, 2000, citado en Gómez 2015, p.100). Desde entonces la regulación estatal se limitó a la verificación de los requisitos para la constitución de instituciones, el cumplimiento de requisitos de acreditación y a “cubrir” las fallas del mercado que afecta al sector de los “menos favorecidos” y no a la sociedad en su conjunto. El proceso de autonomía, con anterioridad a la reforma, se regulaba por el Decreto N° 80 de 1980 que definía requisitos mínimos para los estatutos, limitaba los aportes por parte de los fundadores para autonomía de los órganos decisorios y establecía la permanente inspección y vigilancia del Estado. Aspectos que desaparecieron con la reforma.

Además, la Ley creó el Consejo Nacional de Educación Superior -CESU- (art.34) como órgano rector de la educación superior con funciones de proponer ente otras¹⁵: la reglamentación y procedimientos para Organizar el Sistema de Acreditación y la reglamentación para la creación de las instituciones de Educación Superior; además de proponer los mecanismos para evaluar la calidad académica de las instituciones de Educación Superior y de sus programas como una estrategia para el mejoramiento de la calidad de la educación superior y del Sistema Nacional de Información (Melo, Ramos & Hernández., 2017). Por su parte, el ICFES se transformó en el encargado administrar el sistema a un organismo para consolidar información estadística y como principal encargado de la realización de los exámenes de Estado. El CESU ha tenido poca visibilidad, pues no se ha identificado su gestión en los periodos de protesta, la información de su gestión (actas de las sesiones y decisiones tomadas) no está publicada y los consejeros se re-eligen indefinidamente (Observatorio de la Universidad Colombiana, 2020a), lo que hace cuestionar sobre la imparcialidad de las decisiones tomadas.

La Ley 30 estableció una nueva clasificación de acuerdo con el origen de las instituciones en donde además de la tradicional clasificación en estatales u oficiales y privadas, se incorporaron las de economía solidaria (art. 23). Sin embargo, esta clasificación quedó sin una definición clara o diferenciada en cuanto a su clasificación. Además, la Ley N° 30 introdujo el requisito del estudio de factibilidad socioeconómico (art.58) para la creación de entidades oficiales y que debería demostrar que:

“la nueva institución dispondrá de personal docente idóneo con la dedicación específica necesaria; organización académica y administrativa adecuadas; recursos físicos y financieros suficientes, de tal

¹⁵ a) Políticas y planes para la marcha de la Educación Superior; b) La reglamentación y procedimientos para Organizar el Sistema de Acreditación, el Sistema Nacional de Información, los exámenes de estado, establecer las pautas sobre la nomenclatura de títulos y la creación de las instituciones de Educación Superior; c) La suspensión de las personerías jurídicas otorgadas a las instituciones de Educación Superior; d) Los mecanismos para evaluar la calidad académica de las instituciones de Educación Superior y de sus programas; e) Su propio reglamento de funcionamiento y demás funciones correspondientes

manera que tanto el nacimiento de la institución como el de los programas que proyecta ofrecer garanticen la calidad académica. Este estudio deberá demostrar igualmente, que la creación de la institución está acorde con las necesidades regionales y nacionales” (Ley 30/1992, art. 60)

A diferencia de lo estipulado para las instituciones públicas, el estudio de factibilidad socioeconómico para las instituciones privadas solo exige que este demuestre que el funcionamiento de la institución a crear esté financiado con recursos diferentes a los percibidos por matrículas, “al menos por un tiempo no menor a la mitad de la terminación de su primera promoción” (art.102). Con respecto a las instituciones de economía solidaria no se hace mención sobre el estudio de factibilidad. Es decir, el articulado restringe la expansión del sector oficial de una manera mayor a lo que ocurre con el sector privado.

De otro lado, la Ley 30 estableció que el presupuesto de las universidades oficiales incrementará de tal forma que se mantenga constante (Art. 86), esto es, únicamente la actualización del valor con base en el Índice de Precios al Consumidor (IPC) lo cual se alineó completamente con las disposiciones neoliberales de minimizar la responsabilidad del Estado como garante de educación superior. Esto implicó un desfinanciamiento para la universidad pública lo cual limitó sus posibilidades “para atender retos de investigación, acreditación de alta calidad, internacionalización, bienestar universitario, dotación tecnológica, que apenas se visualizaban en 1992; y que exigen inversiones superiores al IPC anual, como reiteradamente lo han reivindicado sus rectores” (Asmar, sf. sp.). Así el modelo instaurado desde la reforma desconoció la atención de la creciente demanda de matrículas, las necesidades evolutivas del sistema como la modernización/instalación de la infraestructura para la investigación científica-técnica y promovió el mantenimiento de la inequidad para el desarrollo del sistema de educación superior en las diferentes regiones del país, al ignorar las necesidades heterogéneas de inversión, pues las regiones con menores niveles de ingreso no obtendrían los recursos necesarios para la creación, el funcionamiento y la modernización de sus instituciones.

Además, se asignó un incremento no menor al 30% del crecimiento real del PIB, seis años después de expedida la Ley, para el desarrollo de los sistemas de Acreditación e Información y se le otorgó al CESU la función de su distribución (art.87). Esta asignación presupuestal para la revisión de la calidad en la educación superior y su constante mejoramiento quedó así a merced de una institución que no contaba con suficiente respaldo estatal y que dependía de las disposiciones del gobierno de turno. Por ende, la calidad institucional siguió siendo un aspecto determinado por cada universidad y no con unos parámetros o lineamientos claros y homogéneos para todas las Instituciones de

Educación Superior determinados por un ente regulador del Estado. Dentro de esa falta de claridad, se encuentra además que para las instituciones técnicas y tecnológicas¹⁶ no se dispuso un modelo de financiamiento, únicamente se estructuró el Fondo de Desarrollo de la Educación Superior como entidad promotora de financiamiento de proyectos específicos de las instituciones (art.89) sin estipular la cantidad de recursos y con la potestad del Gobierno Nacional para reglamentar su funcionamiento, lo que relegó el desarrollo de este tipo de instituciones a la baja inversión.

Por otra parte, la Ley incorporó los subsidios, créditos y becas para las personas de escasos ingresos económicos (art.111), cuya administración se asignó al ICETEX y a los entes departamentales.¹⁷ (art.114). La Ley establece que estos medios de financiamiento se asignarían bajo criterios de: a) Excelencia académica; b) Nivel académico debidamente certificado por la institución educativa respectiva; c) Escasez de recursos económicos del estudiante debidamente comprobados; d) Distribución regional proporcional al número de estudiantes; y e) Distribución adecuada para todas las áreas del conocimiento.

Esta homogeneización en la aplicación de la norma no tuvo en cuenta la diversidad de los problemas en Educación Superior de acuerdo con las necesidades regionales o departamentales lo cual relegaba las regiones a las decisiones centralizadas de las instituciones encargadas. Asimismo, dejó en manos de los intereses de cada gobernación la aprobación presupuestal, lo cual determinaba una carga política sobre las necesidades de educación superior en las regiones con respecto a sus requerimientos de expansión universitaria.

El criterio de distribución regional proporcional al número de estudiantes limitó la posibilidad de incrementar la cobertura en matrículas para las universidades regionales, puesto que mayor demanda requiere un incremento de los servicios tecnológicos, administrativos, una mayor planta docente, y en algunos casos una ampliación de infraestructura, lo que no sería posible con el mismo nivel de inversión. Otro de estos criterios es la excelencia académica, la cual se asoció a los parámetros internacionales de calidad y no reconoció los conocimientos autóctonos del país y sumado a la política de contracción fiscal que perpetúa la inequidad social, pues exceptuando algunos pocos casos, la educación pública del nivel secundario, sin inversión suficiente para su evolución no supera en calidad a la educación privada.

En cuanto a los subsidios, créditos y becas para las personas de escasos ingresos económicos es relevante revisar sus especificaciones. Como complemento a la Ley N° 30 de 1992, el gobierno expidió la Ley N° 115 de 1994 denominada “Ley General de Educación”, en la cual se estableció que

¹⁶ Además, se expidió el Decreto 1212 de 1993 por el cual se establecen los requisitos para el reconocimiento como universidad de una institución universitaria o escuela tecnológica.

¹⁷ La administración de subsidios se asignó a los entes departamentales mediante Ley 1012 de 2006 que modificó la Ley 30 de 1992.

los estudiantes con mejores puntajes en los exámenes de Estado (ICFES) y de escasos recursos económicos serían beneficiarios de subsidios educativos. Con base en la mencionada norma se expidió el Decreto N° 1421 de 1994 que modificó la distinción Andrés Bello y estableció que se garantizara el acceso a la educación superior pero solo involucraba costos de matrícula, a los 50 estudiantes de educación media que obtengan los más altos puntajes en los exámenes del Estado y en el artículo quinto otorgó para beneficiarios del nivel departamental y municipal, un salario mínimo mensual legal vigente - SMMLV¹⁸ durante 5 meses y por un periodo de 10 años para quienes demostraran ingresos mensuales inferiores a 4 SMMLV; condicionado al buen rendimiento académico del beneficiario. Para el nivel municipal la distinción solamente garantizó crédito educativo condonable, a través del ICETEX. Estos requisitos hacen parte de la política focalizada hacia los menos favorecidos orientada desde los organismos internacionales, que además tampoco llega a abarcar a un porcentaje representativo de los 2 millones de jóvenes entre los 17 a 21 años (DANE, 2019) que no asistían a centros educativos en 2019.

En cuanto a los institutos técnicos y de educación media diversificada la Ley 115 reconoció la existencia de los centros ya creados, pero no se hace referencia a su financiamiento. En palabras de Gómez: “No se encuentra ningún referente ni fuente de financiación para la educación pública postsecundaria de carácter técnico, (...). Por el contrario, la opción es la privatización del financiamiento a cargo de las familias y para ello se refuerza la estrategia de crédito educativo subsidiado” (Gómez y Celis 2009^a, citado en Gómez 2015, pág. 190). De esta forma y acorde con los postulados neoliberales se estableció el sistema de créditos para la educación superior por medio del ICETEX, permitiendo así la transferencia del costo hacia los hogares y financiando el sistema privado, acorde con el modelo de mercado de la educación superior en Colombia.

Posteriormente, bajo el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) se expidió la Ley 749 de 2002, por la cual “se organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica”. Esta Ley incluyó las instituciones tecnológicas, que había quedado fuera de la Ley N° 30 como instituciones de educación superior, definió los ciclos de formación, los requisitos de ingreso a fin de garantizar la calidad, requisitos para el cambio de carácter académico. Sin embargo, tampoco estipula ninguna fuente de financiación estatal, ni menciona la forma para regular las tarifas de matrícula.

Durante los periodos presidenciales de Álvaro Uribe (2002 - 2010), se expidieron cuatro Decretos que reforman la estructura del Ministerio de Educación Nacional (Decreto 2230 de 2003, Decreto

¹⁸ El SMMLV equivalía en el año 2020 a 257 dólares aproximadamente.

4675 de 2006, Decreto 1306 de 2009 y Decreto 5012 de 2009), ampliando los objetivos y funciones de acuerdo con los planes de gobierno. Además se expidió el Decreto 2566 de 2003 que reglamentó las condiciones de calidad y demás requisitos de la oferta y desarrollo de programas académicos de educación superior, pero fue derogada por la Ley N° 1.188 de 2008 que estableció de forma obligatoria las condiciones de calidad para obtener el registro calificado de los programas académicos, para lo cual las Instituciones de Educación Superior debían demostrar el cumplimiento de requisitos mínimos de los programas, y la calidad de carácter institucional, como por ejemplo el establecimiento de adecuados mecanismos de selección, o el desarrollo de una cultura de la autoevaluación institucional, así como también la evaluación de estudiantes y profesores a través de pruebas de estado.

En el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018), se expidieron cuatro normas relacionadas con la educación superior (Ley 1546 de 2012, Ley 1678 de 2013, Decreto 1075 de 2015, Decreto 2029 de 2015) las cuales modificaron la distribución de los subsidios, así como sus requisitos de acceso y permanencia que se había establecidos desde los noventa, pero en general manteniendo la condicionalidad de contar con la aprobación de ingreso a una institución de educación superior, mantener un promedio de calificaciones y los niveles para demostrar la condición socioeconómica desfavorable. El 16 de enero de 2015 se creó el programa “Ser Pilo Paga¹⁹” que consistió en otorgar a los estudiantes de nivel secundario que tuvieran los mejores exámenes de Estado con una beca que incluía tanto la matrícula como la manutención de los beneficiarios quienes, además, podían seleccionar la universidad de calidad (incluyendo las instituciones privadas) y si abandonaban debían reintegrar los montos que se le habían desembolsado. El programa inició con un presupuesto de \$63 millones de dólares²⁰ y benefició a 12.505 estudiantes graduados de la educación secundaria en su primer año de funcionamiento (ICETEX, 2016). Este programa se terminó en 2018 aunque se estableció que se garantizaría el beneficio a quienes ya hacían parte del programa hasta el final de sus estudios. En 2019 el gobierno de Iván Duque (2018-2022) dio inicio al programa Generación “E”, que cuenta con tres componentes: Equidad, Equipo y Excelencia y consiste en dar ingreso a la educación pública a estudiantes con mérito y de escasos recursos económicos bajo el componente de equidad (se espera beneficiar a 320.000 estudiantes en el cuatrienio) además de otorgar un auxilio de sostenimiento por el tiempo que dura el programa y el componente de excelencia, que financia en educación pública o privada el total de la matrícula a los mejores puntajes (se espera favorecer a 16.000 estudiantes en el cuatrienio) y fortalecer las instituciones públicas con \$88 millones de dólares anuales para inversión a través del componente de equipo (Ministerio de Educación Nacional, 2018).

¹⁹ Mediante contrato interadministrativo 077 de 2015 suscrito con el ICETEX.

²⁰ Equivalente a \$155.000 millones de pesos colombianos convertidos con tasa de cambio a enero de 2015.

En la actualidad el ICETEX otorga un subsidio a los beneficiarios de los créditos educativos, de condiciones socioeconómicas desfavorables²¹, en forma de tarjeta para gastos o como condonación del crédito (ICETEX, s.f). Es decir, no es un subsidio como tal pues está ligado al otorgamiento de un crédito. Además, el acceso a créditos tiene por requisito tener un deudor solidario, al cual se le realiza un estudio de crédito²² para el desembolso. Este requerimiento es una limitante de acceso ya que el aspirante debe tener el respaldo de otra persona que demuestre condiciones económicas suficientes para ser beneficiario.

2.1.1 Profundización de un modelo privado de educación superior

La tasa de cobertura de la educación superior es tal vez uno de los indicadores de esta investigación que ha tenido un importante crecimiento para el periodo de análisis. La tasa de matrícula bruta se entiende como el número total de estudiantes matriculados en educación superior, independientemente de su edad, expresado como porcentaje de la población total del grupo de edades cinco años después de finalizar la enseñanza secundaria (Banco Mundial, 2020g) Al revisar esta tasa para Colombia entre los años 1990 y 2020 se encuentra que, era del 15% para 1990, del 39% para 2010 y de aproximadamente el 55% en 2018. En promedio se da un crecimiento anual de 5% para el periodo comprendido entre 1990 y 2018.

El nivel de cobertura alcanzado para la educación profesional para el año 2018 se dio por vía crédito educativo en un 20%, y un 10% por apoyos del gobierno, mientras que un 51% de matrícula se dio en instituciones públicas, (por el nivel de los costos no requiere financiamiento) y un 16% aproximado por matrícula privada y otras fuentes de financiación (ICETEX 2018; SNIES 2020). La banca privada también otorga créditos para la educación y las instituciones privadas tienen sistemas de becas, sin embargo, no se tienen cifras consolidadas con respecto a estos datos.

²¹ La calificación del estado socioeconómico se realiza a través del el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales – SISBEN, que a través de una visita domiciliaria y una encuesta determina el nivel socioeconómico en a) Nivel 1: En este nivel califican aquellos ciudadanos que obtengan un puntaje de 0 a 44.79 en el área urbana, y de 0 a 32.98 en el área rural. b) Nivel 2: Aquí califican aquellos ciudadanos que obtengan un puntaje de 44.80 a 51.57 en el área urbana, y de 32.99 a 37.80 en el área rural.

c) Nivel 3: En el caso de aquellos ciudadanos que obtengan un puntaje que se encuentre por encima de los límites establecidos en los niveles 1 y 2, también podrán contar con acceso al Sistema General de Salud, según lo establecido en la resolución 4415 del año 2009, en donde se le prioridad a menores de 5 años, mujeres cabeza de familia y personas de la tercera edad (sitio web del SISBEN). Estos niveles se determinan de acuerdo con los índices de salud, educación y vivienda (CONPES, 117 de 2008) y los criterios se van actualizando conforme a los lineamientos del gobierno electo.

²² El estudio de crédito se realiza con base en que el nivel de ingresos soporte el valor de la cuota del crédito a adquirir y el reporte de mora en la central de información crediticia.

De otro lado, esta cobertura en matrículas en educación superior tiene una mayor orientación hacia el tipo de educación profesionalizante por sobre la educación técnica/tecnológica. La demanda en el tipo de educación superior profesional en 1990 ocupaba un porcentaje de la matrícula de un 83% aproximadamente; mantuvo esta medición para el año 2000 (Melo, Ramos & Hernández, 2017). En el 2010 el porcentaje de este tipo de matrícula correspondía a un 62% de la cobertura, y en el año 2018 la demanda por la educación profesional fue de 71% mientras que la educación técnica y tecnológica representó el 29% de la matrícula. Aunque el sector técnico tuvo un incremento que duplicó su nivel de matrícula entre el año 2000 y 2010 este presenta una disminución al 7% del total de la matrícula de Educación Superior en 2018 (SNIES, 2020) lo que refleja la marginalización de este sector por parte de la política educativa de los gobiernos.

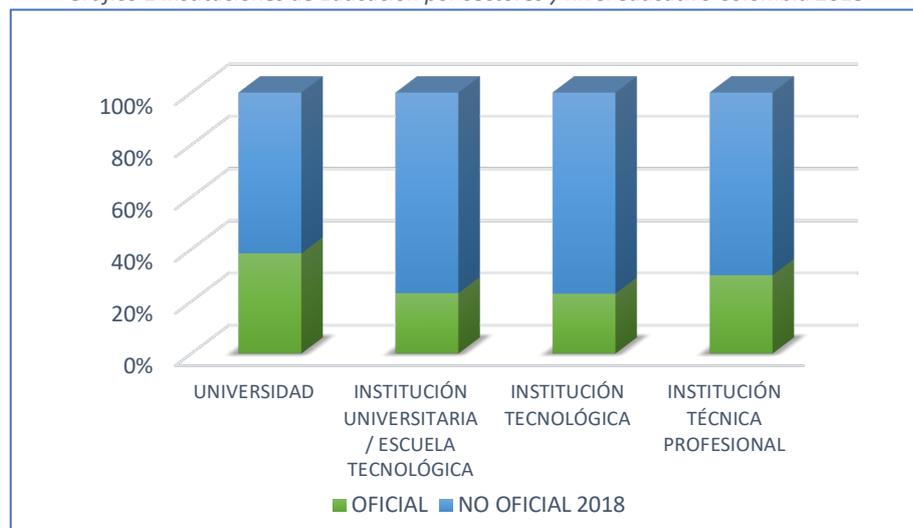
Al analizar la oferta educativa se identificó que la proporción de universidades privadas con relación al total de instituciones en 1990 era de 43 en relación con las 30 universidades públicas existentes (IESALC-UNESCO, 2002). Este indicador es tal vez uno de los más representativos de la expansión del modelo mercantilista pues mientras el número de universidades creció 23% entre 1990 y 2018, la cantidad de instituciones públicas creció en 10% y su cobertura no se amplió ni se impulsó por medio de medidas financieras como sí ocurrió con el sector privado. De acuerdo con la nueva clasificación de instituciones, la participación del sector privado en la oferta de la educación superior es también considerable, teniendo un total de 214 instituciones privadas y 84 públicas para el 2018 (gráfico 1). Esto demuestra la expansión y consolidación del sector privado, instaurado desde antes de la reforma, modelo que se mantiene en la actualidad. Es relevante mencionar que este sector privado es muy diverso en sus ofertas de calidad, la cual no necesariamente depende de los mecanismos de regulación y vigilancia, sino de una oferta educativa dedicada a producir titulaciones para la vida profesional.

Al observar la distribución de la oferta por el territorio nacional encontramos que para el 2016 las instituciones oficiales abarcan tan solo 26 de los 32 departamentos de Colombia. Los departamentos que no tienen presencia de instituciones de educación superior son cinco (Casanare, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada) y comprenden la región denominada Orinoquía que colinda con Venezuela y Brasil. En estos departamentos tampoco hay cobertura de parte de la oferta privada ²³. Los mismos son de difícil acceso por la ausencia de vías de comunicación y por sus propias características geográficas. Son grupos poblacionales que han contado con poca presencia estatal, que hace presencia militar pero no así económica, cultural o social. Estas características han permanecido

²³ Casanare, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada no presentan instituciones de educación pública. Casanare presenta una institución universitaria tecnológica.

a lo largo de la historia de la expansión territorial de Colombia y son regiones que presentan mediciones de pobreza altas con respecto al resto del país. Sin embargo, en estas zonas hacen presencia las mineras, los grandes terratenientes y la expansión ganadera, aunque son territorios de selva y ceja de selva. En cuanto al tema de la educación superior y sus mediciones, la falta de presencia de instituciones de educación superior en la totalidad del país evidencia la falta de correspondencia entre el modelo implantado con las necesidades de la sociedad colombiana pues los departamentos sin instituciones de educación fueron catalogados con bajo logro educativo para el año 2018 (ver anexo 4).

Gráfico 1 Instituciones de Educación por sectores y nivel educativo Colombia 2018



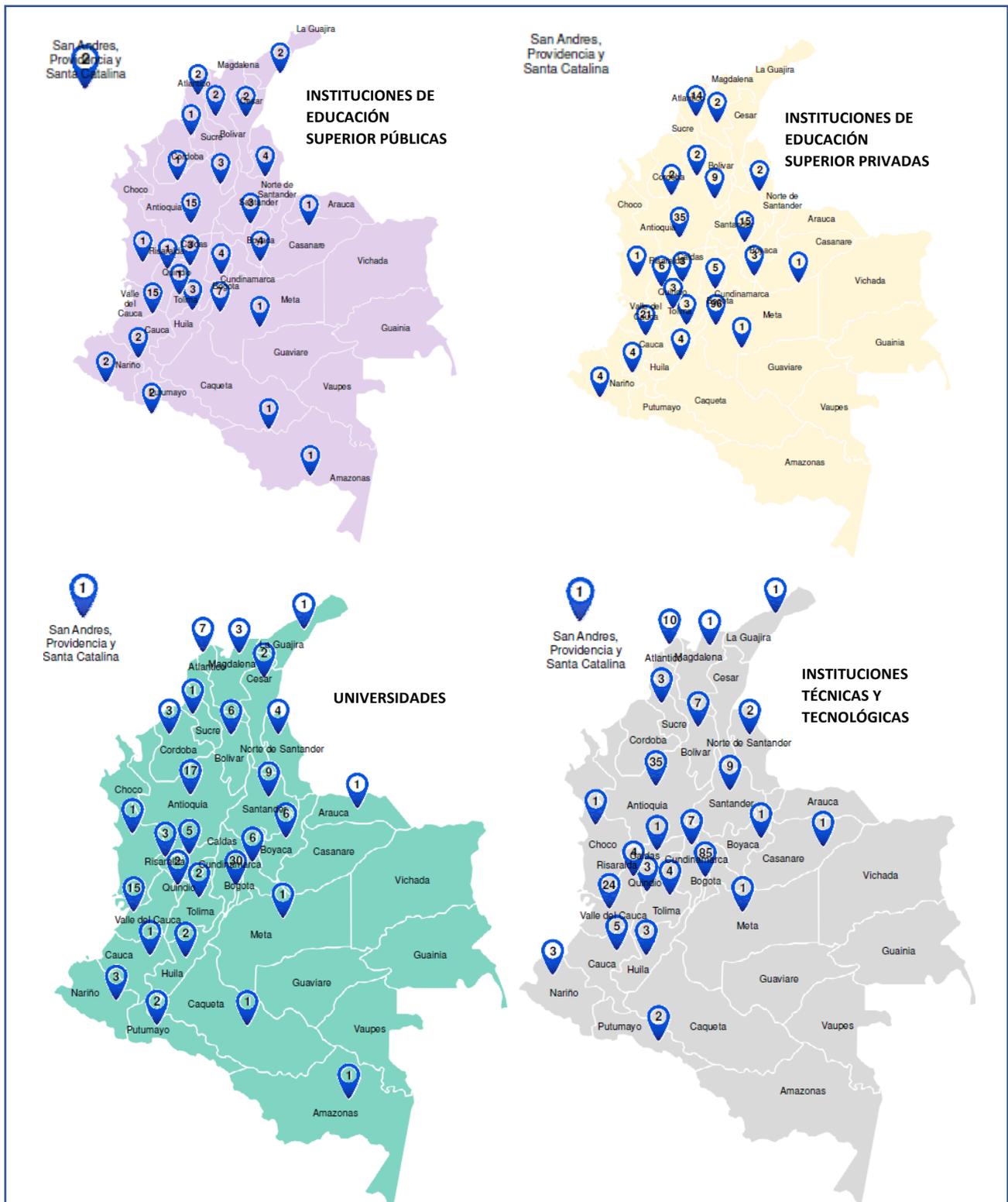
Fuente: Elaboración propia con base SNIES (2020).

Contrario a la situación de los departamentos colombianos los centros capitales del país (Bogotá, Cali y Medellín) concentran el 59% de la oferta educativa. La ciudad capital, Bogotá, concentra el 33% de la oferta educativa, seguida del departamento de Antioquia con 15% y el departamento del Valle del Cauca con el 11%²⁴. (la gráfica 2 muestra la cantidad de instituciones de educación superior por departamento clasificadas de acuerdo con el sector – oficial o privado, y al tipo de institución) La concentración de la oferta educativa es el resultado de un modelo político centralista instaurado desde el siglo XIX, el cual solo intentó modificarse hasta finales del siglo XX con los cambios hacia la descentralización que se buscó al reformar la constitución de 1991. Sin embargo, las tradiciones políticas y de ordenamiento territorial del país han limitado las posibilidades de desarrollar un modelo

²⁴ Una propuesta del gobierno nacional para ampliar la cobertura a nivel regional fue la creación en 2010 de los Centros Regionales de Educación Superior -CERES-, que ofrecen programas de nivel técnico y profesional, pero como lo indicó la OCDE (2012), los CERES son pequeños, con pocos recursos y potencialmente ineficientes, utilizan tecnología obsoleta para la enseñanza y presentan costo de matrícula por lo que no están ofreciendo una buena relación calidad-precio. En las estadísticas del MEN (2017) sobre la dispersión de instituciones, tasas de cobertura y financiamiento, no se presenta información sobre este programa por lo que se desconoce el impacto de su implementación.

que incluya a las regiones de una forma amplia en sus economías, su cultura y sus posibilidades de propuestas para su sostenibilidad económica.

Gráfico 2 Presencia de instituciones de educación superior en los departamentos colombianos 2016



Fuente: Elaboración propia con base MEN (2017) Nota: las banderillas en los mapas hacen referencia a la cantidad de Instituciones de educación superior que se ubican en cada Departamento.

Además, con los cambios constitucionales también se instauraron en la década de 1990 las intervenciones económicas de los tratados de libre comercio y la intervención de la UNESCO, el

Banco Mundial y la OCDE a través de los documentos de diagnóstico y recomendaciones sobre la focalización de la política educativa, la apertura el sector privado, la búsqueda de nuevas fuentes de financiación y la descentralización como estrategias para minimizar las deficiencias diagnosticadas. En ese contexto, la educación en las regiones no contó con el apoyo e inversión estatal y sufrió los impactos de la instauración del modelo de mercantilización de la educación que opera bajo la lógica de rentabilidad excluyendo las regiones de bajos ingresos.

Al analizar la demanda en relación con los programas ofrecidos (tabla 14) por cada uno de los sectores se encontró que el sector privado ofrece una mayor cantidad de los programas de bellas artes (65%), ciencias de la salud (63%), ciencias sociales (71%) y ciencias económicas (74%) que el sector público. Estos programas se caracterizan o por presentar altos costos de matrícula (ciencias de la salud) o por ser los de mayor demanda (ciencias económicas), asociado a la dinámica de rentabilidad operante en este sector.

Tabla 14. Programas ofertados por sector Colombia 2016

PROGRAMA OFERTADO	SECTOR		TOTAL
	Oficial	Privado	
Agronomía, Veterinaria y afines	232	95	327
Bellas Artes	188	343	531
Ciencias de la Educación	469	487	956
Ciencias de la Salud	455	785	1240
Ciencias Sociales y Humanas	606	1.502	2108
Economía, Administración, Contaduría y afines	872	2455	3327
Ingeniería, Arquitectura, Urbanismo y afines	1.309	1.593	2902
Matemáticas y Ciencias Naturales	307	138	445
TOTAL	4438	7398	11.836

Fuente: MEN (2017).

En cambio, el sector público oferta mayoritariamente los programas de menor demanda agronomía y afines (71%) y las de mayor inversión en estructura y modernización que requieren las ciencias naturales (69%).

Al observar el financiamiento de la educación superior en Colombia entre 1990 y 2020, se presenta un incremento en el porcentaje de gasto público en educación que pasó de ser 3.9% en 1998 a 4.5% en 2017, lo que representa un incremento de 0.6 puntos en 18 años (Banco Mundial, 2020a). Además, al contrastar el gasto en educación comparado con el gasto militar se observa que para 1990, correspondió al 9% del gasto público y para el 2009 fue del 13% (Banco Mundial, 2020h), demuestra como la asignación estatal de recursos se orienta hacia los sectores más rentables.

Por otra parte, al observar la porción de gasto que se destina a la educación superior también se refleja un incremento pasando de ser de 19.6% en 1998 a 23.3% en 2018 (Banco Mundial, 2020b). Sin embargo, este incremento se asocia a la política de fortalecimiento del sistema de crédito que

transfiere la financiación a los hogares y la inversión a las instituciones privadas a través de los programas Ser Pilo Paga y Generación E.

Dentro de este gasto el 25% se dedicó al programa Ser Pilo Paga, el cual no corresponde a una inversión al sector público sino un programa de becas para estudiantes que se dirigen al sector privado y que no impactan a un porcentaje significativo de la demanda general de jóvenes que quieren acceder a la educación superior. Por ejemplo, en el 2018 cuando los recursos al programa alcanzaron el 29% del gasto en educación superior, se benefició a 37.950 jóvenes correspondiente al 0.88% del total en edad de ingresar a la educación superior.

Con respecto a la gratuidad, esta no existe en el modelo de educación superior colombiano. Las entidades públicas tienen aranceles de matrícula asociados a una serie de variables, como, por ejemplo, el valor de la pensión del colegio, el estrato socioeconómico (clasificación de los inmuebles de la vivienda para determinar las tarifas de los servicios públicos, entre 1 el más bajo al 6 el más alto,)²⁵, los ingresos familiares, el carácter del colegio (oficial o privado), además de establecer en algunos casos pruebas de ingreso adicionales, es decir no hay un acceso libre para quién desee estudiar sino que se restringe de acuerdo al nivel socioeconómico, a las capacidades y se exige el pago por semestre. Todo lo anterior caracteriza el modelo limitante de acceso a la Educación superior cuyos resultados analizaremos a continuación a partir de la evolución de los indicadores de cobertura, oferta, gratuidad, financiamiento y calidad.

Finalmente encontramos la calidad, que fue una de las innovaciones en las reformas desarrolladas desde la década de 1990, cuando toda la región buscó establecer los mecanismos y procedimientos a través de los cuales, tanto las instituciones públicas como privadas cumplieran estándares de formación de los programas y generaran procesos de mejorar continúa en su desempeño institucional, de gestión y de buenas prácticas (Brunner & Miranda, 2016). Es así como se establecieron los sistemas de acreditación de alta calidad de las instituciones o de los programas y las instituciones encargadas del funcionamiento y cumplimiento del sistema en Colombia:

Tabla 15. Instituciones sistema de aseguramiento de la calidad en Colombia

INSTITUCIÓN	PROCEDIMIENTO
Ministerio de Educación Nacional - MEN -	Coordina la ejecución de la política de Educación. Emite certificado de acreditación.

²⁵ Para una mayor información sobre la estratificación social en Colombia ver Alzate (2006).

INSTITUCIÓN	PROCEDIMIENTO
CONACES Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior	Cumple las siguientes funciones: coordina y orienta el aseguramiento de la calidad; evalúa el cumplimiento de los requisitos para la creación de IES, su transformación y redefinición, sus programas académicos; y cumple las demás funciones asignadas por el Gobierno Nacional.
CNA Consejo Nacional de Acreditación	Acreditación voluntaria de programas de pregrado de alta calidad (evaluación del ciclo de calidad). Acreditación voluntaria de programas de posgrado de alta calidad.
ICFES Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior	Administra el examen de Estado de la calidad de la educación superior a los alumnos de los últimos semestres de la formación de pregrado.
SACES Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Colombiana	Plataforma creada para que IES realicen de forma automática trámites asociados al proceso de Registro Calificado y otros de tipo institucional como, por ejemplo: reconocimiento de personería jurídica, aprobación de estudio factibilidad para IES públicas, autorización de creación de seccionales.

Fuente: Adaptado de Brunner & Miranda (2016)

Como se observa en la tabla, las instituciones presentan funciones que abarcan desde dar el lineamiento por parte del MEN, regulando la constitución de instituciones de educación superior y el seguimiento a la calidad a través de la acreditación y los exámenes de estado.

Según el Consejo Nacional de Acreditación – CNA-, la acreditación “es un testimonio que da el Estado sobre la calidad de un programa o institución con base en un proceso previo de evaluación en el cual intervienen la institución, las comunidades académicas y el Consejo Nacional de Acreditación” (CNA, sf. sp.) y que tiene en cuenta para el caso de las instituciones la misión y el proyecto institucional; la comunidad académica (estudiantes, profesores e investigadores); los procesos académicos (docencia, investigación, extensión o proyección social); el bienestar institucional; la visibilidad nacional e internacional; la pertinencia y el impacto social; los procesos de autoevaluación y autorregulación; la organización, la administración y la gestión; la planta física y los recursos de apoyo académico; los recursos financieros.

Para el caso de los programas se desarrolla a través de tres componentes: 1) la autoevaluación de la calidad realizada por la misma institución; 2) la evaluación externa realizada por pares académicos que utiliza como punto de partida la autoevaluación, verifica sus resultados, identifica las condiciones internas de operación de la institución o de los programas y concluye con un juicio sobre la calidad y 3) la evaluación final que realiza el Consejo Nacional de Acreditación a partir de los resultados de la autoevaluación y de la evaluación externa; el proceso culmina con el reconocimiento público de la calidad por parte del Ministerio de Educación Nacional (CNA, s.f.a). Cabe resaltar que la acreditación

es un proceso voluntario, es decir que no todas las instituciones de educación superior, ni los programas ofertados cuentan con esta certificación.

Al respecto el CNA a través de su página web presenta la “Evolución de la acreditación en Colombia” en donde se evidencia que el proceso de acreditación se ha incrementado en programas e instituciones como se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 16 Evolución de acreditación de instituciones y programas académicos en Colombia 1998-2014

TIPO DE ACREDITACIÓN	AÑO	TOTAL EVALUADOS	TOTAL ACREDITADOS	% DE ACREDITACIÓN
PROGRAMAS	1998	7	7	100%
	2014	2.012	1.739	86%
INSTITUCIONES	1998	4	4	100%
	2014	54	47	87%

Fuente: Adaptado de (CNA, s.f.b)

Como se observa, los programas interesados en acreditarse, así como las instituciones tuvieron un gran incremento, sin embargo, al contrastar las cifras con la oferta de 10.382 programas y 348 instituciones activas en 2017 se evidencia un desequilibrio entre oferta y calidad. Con relación a la educación técnica para el 2018 solo nueve (de 214) instituciones contaban con acreditación de calidad.

Adicionalmente a la acreditación en Colombia se ha implementado la estrategia de exámenes de estado desde los años 80 y han evolucionado de acuerdo con las sugerencias de los organismos internacionales con el fin de evaluar “el nivel de competencias desarrolladas por los estudiantes de último año de los programas de formación profesional y servir como fuente de información a las instituciones de educación superior acerca de sus fortalezas y debilidades...” (Camacho, 2008, p.5). De esta forma la medición de la calidad para el 2019 a través de los puntajes de los exámenes de Estado obtuvo el siguiente resultado:

Tabla 17 Puntaje de universidades según pruebas de Estado Colombia 2019

Ubicación 2019	Institución de Educación Superior	Universidad	Inst. Universitaria	Sector	Ubicación
1	Universidad de Los Andes	190,2		Privada	Bogotá
2	Colegio de Estudios Superiores de Administración CESA		183,3	Privada	Bogotá
3	Universidad Nacional de Colombia – Bogotá	183		Pública	Bogotá
4	Universidad EIA	182,6		Privada	Envigado
5	Universidad ICESI	178,2		Privada	Cali
6	Universidad Nacional de Colombia – Medellín	177,3		Pública	Medellín
7	Universidad del Rosario	175		Privada	Bogotá
8	Universidad de La Sabana	174,7		Privada	Bogotá
9	Universidad Javeriana – Bogotá	174,3		Privada	Bogotá
10	Universidad del Norte	174,1		Privada	Barranquilla

Como se observa, solo una universidad pública con dos sedes se encuentra dentro de los 10 mejores resultados. En efecto se ha fortalecido el sector privado en detrimento del sector público, en lo que respecta a competencias de sus profesionales.

Al contrastar los resultados de los exámenes de estado se evidencia que las instituciones de educación superior acreditadas son las que mostraron en su mayoría mejores resultados, sin embargo, más del 50% de las acreditadas estuvieron por debajo del promedio nacional (Observatorio de la Universidad Colombiana, 2020b) lo que refleja una falencia en el mecanismo de acreditación. Además, ningún programa de posgrado cuenta con acreditación. A pesar de que se exige la aprobación del registro calificado para el funcionamiento de las instituciones de educación superior, con los requisitos establecidos por la Ley 1188 de 2011, en el artículo segundo denominado “Condiciones de Calidad”²⁶, el hecho de la no obligatoriedad en la acreditación tanto de los programas como de las instituciones de educación superior implica que la oferta ampliamente incrementada por el sector privado no tenga controles que permitan garantizar la calidad.

2.1.2 Cumplimiento de las expectativas como resultado de la reforma educativa

Si bien hay varios aspectos en los que se esperaba que la reforma afectara el modelo de educación superior en Colombia, tales como favorecer la integración y cohesión de las sociedades y la movilidad social a través de un acceso amplio y equitativo (función socio-cultural), la contribución al crecimiento económico y la competitividad nacional a través de la formación de persona, la acumulación del capital humano de la sociedad y la generación, difusión y aplicación del conocimiento (función económica) .y a la competitividad y el fortalecimiento de las instituciones necesarias para la gobernabilidad democrática y para la deliberación pública sobre los principales asuntos de la agenda nacional (Brunner & Miranda, 2016). Son los dos primero los aspectos que abarcan ampliamente la reforma con respecto a la mercantilización de la educación influenciada por los lineamientos internacionales.

²⁶ El artículo estipula para los programas la correspondencia entre los programas con los contenidos curriculares y el logro de metas, la justificación frente a las necesidades del país, la organización de actividades para fortalecer conocimientos teóricos, formación en investigación, el fortalecimiento del número y calidad docente y una adecuada infraestructura física. Para las instituciones, indica que debe contar con mecanismos adecuados de selección y evaluación tanto de estudiantes como de profesores, una estructura administrativa eficiente, una cultura de autoevaluación, un programa de egresados para seguimiento a largo plazo de resultados institucionales, el modelo de bienestar, recursos suficientes para garantizar la calidad. Además establece que “El Ministerio de Educación Nacional con los docentes y directivos docentes fijará mediante resolución las características específicas de calidad de los programas de educación superior”.

En primer lugar, sobre la cohesión y movilidad social se mantuvo la inequidad que se tenía con anterioridad a la reforma de 1992, pues no mejoró la distribución inequitativa de la oferta educativa. Si bien se logró un avance en el nivel de cobertura, se presenta una realidad desafortunada pues los estudiantes de condiciones económicas desfavorables tienen menores oportunidades para acceder y los que encuentran un reto mayor pues deben trabajar para mantenerse, tienen menos acceso a tecnología, conectividad y sus bases académica no son tan robustas pues “no es coincidencia que los colegios privados de estratos altos tengan mejores resultados en las pruebas estatales que los colegios públicos, tampoco lo es que los estudiantes de las universidades más costosas del país tengan acceso a trabajos mejor remunerados” (Ordoñez & Rodríguez, 2018, p. 108). El hecho de que en solo 26 de los 32 departamentos de Colombia se cuente con instituciones de educación representa per se un acceso limitado y mucho menos equitativo, siendo zonas identificadas de pobreza las que no cuentan con ningún tipo de institución de educación superior, dejando por cumplir la promesa sobre la movilidad social.

Con relación al aporte de la educación al sector productivo se identificó la desvinculación de los dos sectores, pues no hay coincidencia entre la estructura ocupacional y la oferta educativa, observada por la prevalencia de programas universitarios sobre los no universitarios ya que prevalece un mejor salario para los profesionales universitarios (Brunner & Hurtado, 2011). Al observar la demanda por los programas de educación superior mantuvieron la tendencia de la preferencia por las ciencias económicas y afines, seguida de las ingenierías y las ciencias sociales y el derecho.

Tabla 18 Distribución de la matrícula en programas de educación superior en Colombia en 1983-2010-2018

Sector	% demanda 1983	% demanda 2010	% demanda 2018
Economía, administración y afines	29.5%	31%	33%
Ingeniería, arquitectura y afines	23.3%	28%	27%
Ciencias de la educación	16.4%	8%	8%
Ciencias sociales y derecho	13.1%	15%	18%
Ciencias de la salud	10.3%	8%	7%
Agronomía y afines	3.4%	2%	2%
Bellas artes	2.1 %	4%	3%
Matemáticas y ciencias naturales	1.7 %	2%	2%
Humanidades	0.2%	*	*

Fuente: Elaboración propia con base en Parra & Jaramillo (1985), SNIES (2018).

Nota: *Para los años 2010 y 2018 las humanidades se incluyen en la estadística de ciencias sociales y derecho

En contraste con la composición del PIB (tabla 19) para el año 2018 se encuentra una mayor correspondencia entre el área del conocimiento de ciencias económicas (33% de la demanda) y las actividades de comercio la cual aporta el 19%. Persiste la incoherencia entre la demanda por las ingenierías y afines (27%) con relación al sector productivo de la construcción (7%), la explotación minera (6%) el suministro de servicios (4%) y la información y comunicación (3%).

Tabla 19 Composición del PIB colombiano 2018

Sector	% del PIB
Comercio al por mayor y al por menor, transporte, alojamiento y servicios de comida	19%
Administración pública y defensa, educación y salud	16%
Industrias manufactureras	12%
Actividades inmobiliarias	10%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	8%
Construcción	7%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	7%
Explotación de minas y canteras	6%
Actividades financieras y de seguros	5%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado ¹	4%
Información y comunicaciones	3%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y otras actividades de servicios	3%

Fuente: DANE (2018)

Al respecto vale la pena resaltar los cambios en el sector agrícola que anterior a la reforma era el sector de mayor aporte al PIB con un 22.7%; este aporte pasó a ser del 7% en el 2018. Este cambio en un país de potencial agrícola se asocia sobre todo al proceso de apertura, pero estuvo acompañado de la baja correspondencia con la educación superior.

Al igual que en el periodo previo a la reforma de 1990 la cuestión sobre qué tipo de educación superior se buscó implementar como modelo de educación superior, refleja una desarticulación entre las necesidades sociales y la respuesta del Estado. Los factores anteriormente mencionados indican que con la reforma se dio el fortalecimiento del sector privado, en detrimento del sector oficial y como se mencionó anteriormente, la lógica de mercado orientó la inversión hacia la rentabilidad (menor costo-mayor utilidad) ocasionando el atraso en el desarrollo del conocimiento técnico y científico; al igual que con la educación técnica que mantuvo su bajo estatus y no ha logrado la consolidación ni articulación con el sector productivo.

2.2 La reforma en el modelo de educación superior argentino

El proceso de cambio de la educación superior en Argentina tiene como referente el año 1994 con la reforma a la constitución bajo el mandato del presidente Carlos Menem (1989-1999). Sin embargo, desde el inicio de ese gobierno se sancionaron las siguientes leyes orientadas a la transformación no solo de la educación superior sino de la educación en todos sus niveles: Ley de Transferencia de

servicios educativos de nivel medio y superior no universitario (no. 24.049 de 1991) mediante la cual se transfirieron las instituciones de dependencia nacional hacia las provincias y la Ciudad de Buenos Aires; Ley Federal de Educación -LFE (Nº. 24.195, 1993) primera ley nacional que abarcó todo el sistema y el Pacto Federal Educativos (Ley Nº. 24.856 en 1997) como herramienta para concertar federalmente las acciones y los recursos para la implementación de la LFE (Feldfeber & Gluz, 2011). Este proceso denominado la “transformación educativa”, estableció la normativa orientada hacia el establecimiento de criterios de eficiencia y eficacia en la educación, representados por la descentralización, la autonomía, la evaluación de resultados y los incentivos al rendimiento entre otros (Ramos, 2010), recomendaciones provenientes de organismos internacionales como estrategias para minimizar los problemas identificados en general para toda América Latina.

La reforma a la constitución nacional atribuyó al congreso:

Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales (Constitución de la Nación Argentina, art.75 inciso 19, subrayado propio).

Así, con la reforma se mantuvo la gratuidad para la educación superior y se resaltó la autonomía y autarquía universitaria como un elemento preponderante del periodo pos-dictadura. La creación del Ministerio de Cultura y Educación y la Secretaría de Políticas Universitarias -SPU- en 1993 impulsó la incorporación de la cuestión universitaria en la agenda de políticas educativas; esta entidad junto con el Consejo Nacional de Educación Superior promulgó en 1995 la Ley Nº 24.521 – Ley de Educación Superior -LES-. Esta Ley introdujo cambios a los conceptos de autonomía, financiamiento y gobierno universitario para las instituciones de formación superior, universitarias y no universitarias, nacionales, provinciales o municipales, estatales y privadas (Mollis, 2008) y permite la identificación de dos etapas, la primera antes de la expedición de la LES, cuando se autorizaron para el sector privado 20 universidades y 2 institutos universitarios (22 en total), y para el sector oficial, 9 universidades nacionales²⁷ y 3 institutos universitarios (12 en total) (Pérez, 2014a). La segunda posterior a la expedición de la Ley, con la ratificación de la creación por medio de Ley de las universidades nacionales.

²⁷ De acuerdo con Pérez (2014a) dos de las nueve universidades nacionales se crearon vía nacionalización de las Universidades Provinciales de la Rioja y la de la Patagonia Austral.

Al igual que en el caso colombiano, en la reforma se agregó el requisito de estudio de factibilidad que de acuerdo con el artículo 18 del Decreto reglamentario 499 de 1995, debe contener “el conjunto de recursos que hagan viable la iniciativa, la necesidad de formar recursos calificados en el área que la nueva institución se propone cubrir y los lineamientos generales del proyecto institucional que resulten indispensables para evaluar su justificación” (Dec 499, art.18). Este nuevo requerimiento es observado como la renuencia del ejecutivo para la creación de universidades nacionales acorde con la lógica de mercado que promueve la educación como servicio a cargo de los privados.

La reforma implicó un cambio sobre el modelo de educación superior constituido por los dos subsistemas el universitario y el no universitario; el cambio consistió en la inclusión del sistema no universitario en el ciclo polimodal, que extendía la educación media por tres años más sin ser de carácter obligatorio. Al incluir la formación técnica dentro del ciclo del secundario, a cargo de las provincias, se generó la desinversión del sector a la educación superior y un estancamiento en el fortalecimiento de este tipo de instituciones, al no contar con los recursos suficientes para su desarrollo.

Con relación al sector universitario, la LES generó cambios en la composición y distribución de funciones de los órganos directivos de las instituciones²⁸ y se dio la creación de Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria -CONEAU- (Pogliaghi, 2019), con el fin de iniciar el proceso de aseguramiento de la calidad acorde con el objetivo de estandarizarla, sugerido por los organismos internacionales en general para toda América Latina.

Sin embargo, la LES también limitó la expansión privada pues en sus artículos 62 y 63 estableció que para su funcionamiento se requiere la aprobación por parte del Poder Ejecutivo previo informe favorable de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y por un periodo provisorio de 6 años, luego de los cuales podrán solicitar la operación definitiva previo aval de dicha institución (Ley N° 24.521, art.62 y art.65). El mencionado informe debería evaluar:

- a) “La responsabilidad moral, financiera y económica de los integrantes de las asociaciones o fundaciones,

²⁸ Desaparecen los 3 órganos colegiados establecidos por la Ley Avellaneda: la Asamblea Universitaria, el Consejo Superior y las Facultades, para otorgar libertad en el establecimiento por parte de cada institución cumpliendo con la premisa de que los docentes tengan la mayor representación relativa, que no podrá ser inferior al cincuenta por ciento (50%) de la totalidad de sus miembros: que los estudiantes sean alumnos regulares y tengan aprobado por lo menos el treinta por ciento (30%) del total de asignaturas de la carrera que cursan, que el personal no docente tenga representación, pero con el alcance que determine cada institución y que los graduados puedan elegir y ser elegidos si no tienen relación de dependencia con la institución universitaria. Además “los decanos o autoridades docentes equivalentes serán miembros natos del Consejo Superior u órgano que cumpla similares funciones” (Ley 24.521, Art.53).

- b) La viabilidad y consistencia del proyecto institucional y académico, así como su adecuación a los principios y normas de la presente ley,
- c) El nivel académico del cuerpo de profesores con el que se contará inicialmente, su trayectoria en investigación científica y en docencia universitaria,
- d) La calidad y actualización de los planes de enseñanza e investigación propuestos,
- e) Los medios económicos, el equipamiento y la infraestructura de que efectivamente se disponga para posibilitar el cumplimiento de sus funciones de docencia, investigación y extensión y
- f) Su vinculación internacional y la posibilidad de concretar acuerdos y convenios con otros centros universitarios del mundo”. (Ley 24.521, art.63)

Cada uno de los requerimientos, implicó la realización de valoraciones financieras, académicas y de infraestructura que restringieron la expansión pues anteriormente se requería la autorización del Poder Ejecutivo en los que se realizaba una evaluación sobre la pertinencia de los programas y la estructura organizativa de Facultades, escuelas y o departamentos. Así se refleja el aspecto restrictivo en la expansión tanto del sector oficial como el sector privado, además de la inclusión de la calidad como elemento decisivo en la autorización de la conformación de nuevas instituciones.

La LES organizó instituciones ya existentes como el Consejo Interuniversitario Nacional -CIN-, que reúne a los rectores de las universidades nacionales y provinciales, y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas -CRUP-, que reúne a las autoridades de las instituciones de dicho sector. “Tanto el CIN como el CRUP habían cumplido funciones de representación de sus respectivos ámbitos, pero con la sanción de la nueva legislación pasan a estar formalmente incorporados al sistema de coordinación con funciones específicas establecidas en la normativa” (Pérez, 2014b, pag.62). El Consejo Interuniversitario Nacional -CIN-, los Consejos Regionales de Planificación Superior -CPRES-, el Consejo Federal de Educación, son otros organismos que conforman el sistema y que participan del Consejo de Universidades -CU-, instancia decisoria que cuenta con mayor influencia según lo establecido en la LES (Pérez, 2014b). Así se unificó un grupo de organismos que existían previamente, pero cuyas funciones y coordinación no se encontraban formalmente establecidas.

Además de la normativa mencionada, se crearon en 1995 diferentes programas orientados a la educación superior como el “Programa de Incentivos a los Docentes-Investigadores” con el fin de premiar el mayor rendimiento del trabajo académico y el “fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria -F.O.M.E.C-” que financia procesos de reforma y mejoramiento de la calidad de las universidades nacionales, a través de concursos (Mollis, 2008). Ambos programas correspondieron a la estrategia para garantizar la calidad.

Bajo este escenario de la educación superior argentina²⁹ asume la presidencia Nestor Kirchner (2003-2007) durante el cual se promulgarían dos leyes de impacto en la educación superior: Ley de Educación Técnico Profesional (Nº 26.058, año 2005), que buscó regular la Educación Técnico Profesional en el nivel medio y superior no universitario, y la Formación Profesional con el fin de “estructurar una política nacional y federal, integral, jerarquizada y armónica en la consolidación de la Educación Técnico Profesional” (Idem), elemento que, como se mencionó anteriormente y de acuerdo con diferentes autores (Felder & Gluz, Terigi) se había perdido con la expedición de la Ley Federal de Educación y la estructuración polimodal. Un elemento para resaltar fue la creación del Fondo para la Mejora Continua de la Calidad de la Educación Técnico Profesional que fijó el porcentaje mínimo de financiación del 0.2% del total de ingresos corrientes (Terigi, 2016) garantizando el financiamiento de este subsistema de la educación superior.

Otra Ley expedida en ese gobierno fue la Ley de Financiamiento Educativo (Nº. 26.075, año 2005) que buscó el incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología en forma progresiva, (para el año 2010 una participación del 6% en el PIB) en función de objetivos establecidos como destino de las inversiones. Además, se creó el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, con el fin de compensar las desigualdades en el salario de las provincias con eficiencia en la asignación de los recursos (Feldfeber & Gluz, 2011). Así “(s)e revirtió la tendencia al achicamiento y a la privatización (en el sentido de reemplazar financiamiento estatal por financiamiento privado para las universidades nacionales) y se recompusieron progresivamente los salarios y los presupuestos universitarios” (Pérez, 2014^a, pág.24), generando un cambio en la dinámica iniciada desde los noventa por cuanto retomaron el papel del Estado como garante de la educación superior a través del financiamiento.

Posteriormente bajo el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011; 2011-2015) se divide el Ministerio de Educación creándose el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva en diciembre de 2007, con los objetivos de fomentar el desarrollo de la ciencia y la tecnología, impulsando la innovación y crear estrategias para incrementar la capacidad de respuesta ante problemas productivos y sociales (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, s.f).

²⁹ Durante el periodo posterior a la expedición de la LES, no se identificaron cambios normativos hasta el gobierno de Nestor Kirchner asociados a la Educación Superior. En términos generales Argentina transitó el cambio de década con una profunda crisis económica que obligó al presidente Fernando de la Rúa a renunciar en 2001 y seguida de un periodo de transición caracterizado por la inestabilidad institucional, la mega devaluación de la moneda, el incremento del desempleo y la instalación de la protesta social. Un aspecto a mencionar en este periodo transitorio fue bajo el gobierno de Eduardo Duhalde en el año 2002 cuando se dio el cambio de nombre del Ministerio de Educación a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (Feldfeber & Gluz, 2011).

Además, en el año 2009 se creó el Programa de Diagnóstico y Evaluación de la Expansión de la Educación Superior que, involucrando a los órganos directivos establecidos en la LES, buscó planificar la expansión de la educación superior a fin de atender la demanda y ampliar la cobertura geográfica. Posteriormente en 2012 se creó el Programa de Expansión de la Educación Superior (Res 1366/2012) con el mismo objetivo.

En el año 2014 se creó el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina -PROGRESAR-, con el objetivo de “generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones integradas que permitan capacitar a los jóvenes con el objeto de finalizar la escolaridad obligatoria, iniciar o facilitar la continuidad de una educación superior y realizar experiencias de formación y/o prácticas que los califiquen en ambientes de trabajo” (Del Campo, 2020, pág.65), y que contempló no solo la transferencia financiera, a estudiantes de sectores sociales desfavorecidos que cumplieran las condiciones educativas, sino una serie de apoyos intersectoriales como servicios de cuidado infantil para jóvenes padres, seguro de salud, así como red de tutores para acompañar el proceso profesional de los beneficiarios, entre otros retomando la noción del Estado como proveedor de las condiciones necesarias para el desarrollo profesional.

De esta forma, en los doce años de políticas de los Kirchner se evidencia la reorientación del Estado como responsable de la educación superior a través del financiamiento y los programas orientados a la búsqueda de ampliación de la oferta educativa y el apoyo a estudiantes de educación superior.

A finales del 2015 se expide la Ley N° 24.521 de “La implementación efectiva de la responsabilidad del estado en el nivel de educación superior”, proyecto encaminado desde el año 2013 y que cambia la distribución del presupuesto de las universidades de las LES que lo asignaba de acuerdo con los indicadores de eficiencia y eficacia, a un modelo de distribución por parte del Consejo Interuniversitario Nacional “abriendo paso a distribuciones presupuestarias negociadas con base en posicionamientos políticos” (Giménez & del Bello, 2016, p.17) además de otros cambios en la autonomía y órganos de gobierno que constituyen un retroceso bajo una retórica paradójicamente progresista (Giménez & del Bello, 2016, p.31). Sin embargo, a pesar de las críticas, la Ley reitera el papel del Estado como garante de la educación superior. Además, en octubre de 2015 se sancionó la Ley N° 27.204 modificatoria de la LES, en donde se reafirma el ingreso libre e irrestricto a la universidad (establecido desde 1973) y se establece que “debe ser complementado mediante los procesos de nivelación y orientación profesional y vocacional que cada institución de educación superior debe constituir, pero que en ningún caso debe tener un carácter selectivo excluyente o discriminator”, lo que da cuenta de un modelo de educación superior de libre acceso.

A partir del gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), se gira nuevamente hacia la política neoliberal en materia de educación superior, con tendencia a reducir su tamaño, evidenciado en la unificación del Ministerio de Educación y deportes con modificación de la estructura en 2018 cuando se cambia a Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, relegando la Cultura, la Ciencia y la Tecnología de rango ministerial a Secretarías de Gobierno (Estevez, 2019). Además, en el año 2018 transformó el sistema PROGRESAR en un programa de becas que bajo la línea de Fomento de la Educación Superior consolidó en una política única una serie de becas preexistentes a nivel nacional (Programa Argentina Beca: becas para la Formación Docente y becas para Inclusión de Alumnos de Pueblos Originarios, Programa Nacional de Becas del Bicentenario, entre otras), limitó cupos de acceso y fijó monto de acuerdo a las carreras, endureciendo además los requisitos académicos (Del Campo, 2020), cambiando la tendencia de Estado asistencialista que caracterizó la política kirchnerista.

Así, la educación superior para el caso argentino ha transitado por periodos en donde la influencia del modelo neoliberal afectó su desarrollo, durante los periodos 1990-2003 y 2015 a 2010; así como también doce años en los que se retomó el modelo de Estado proveedor y asistencialista de la educación superior (2003 a 2015). A continuación, se revisan los efectos en los indicadores de cobertura, oferta, financiamiento, gratuidad y calidad, lo cuales permiten evidenciar los efectos de estos ciclos con orientaciones políticas diferenciadas.

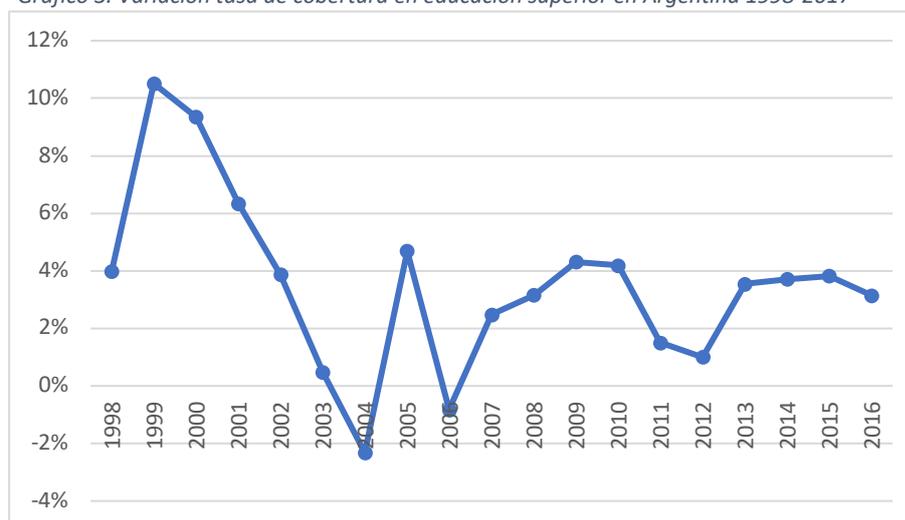
2.2.1 Consecuencia de las reformas y políticas educativas adoptadas desde los años 90 en Argentina

La tasa de cobertura para el caso argentino pasó de ser 38% en 1991 a 54% aproximadamente en el año 2000 y para el 2017 alcanzó el 59.1% del total de la población de 18 a 24 años (Departamento de Información Universitaria – DNPeIU – SPU, s.f.). Este indicador presenta una medición diferente si se toma el número total de estudiantes matriculados en educación superior, independientemente de su edad, expresado como porcentaje de la población total del grupo de edades cinco años después de finalizar la enseñanza secundaria, indicador del Banco Mundial cuya medición indica una cobertura del 90%. A diferencia del caso colombiano, las cifras de cobertura para el año 2017 entre el reporte del Banco y las del sistema nacional varían considerablemente, sin embargo, en ambos casos Argentina ha avanzado más en la cobertura, y si se toma para el comparativo las cifras del Banco Mundial, la cobertura es de casi la totalidad de la población del grupo de edades entre 18 a 22 años.

A pesar del incremento generado en la tasa de cobertura, al observar año a año desde 1998 al 2017, se observa la variación del indicador (gráfico 3) que evidencia el decrecimiento hacia el periodo

de la crisis económica del 2001 y en los años 2005 y 2007, con incrementos fluctuantes entre el 1% y 4% para el resto de los años. Este comportamiento no permite identificar cambios relevantes en la cobertura como resultado de la aplicación de la política asistencialista o neoliberal de los gobiernos argentinos.

Gráfico 3. Variación tasa de cobertura en educación superior en Argentina 1998-2017



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial (2020a)

El incremento en la cobertura en matrículas en educación superior ha estado acompañado, a pesar de las limitaciones impuestas en la LES, del crecimiento en la oferta educativa, tanto del subsistema universitario como del no universitario y en ambos sectores, oficial y privado. El subsistema universitario pasó en los años 90 de 49 instituciones (22 privadas y 27 oficiales) a 91 instituciones (41 oficiales y 50 privadas) en el año 2000 (Dirié et al., 2002) y a 132 (67 oficiales, 63 privadas y 2 extranjeras) para el año 2019 (Departamento de Información Universitaria – DNPeIU – SPU, s.f.). En el caso del sistema no universitario pasó de tener 758 establecimientos en la década del 80 (FLACSO, 1985) a 1.754 instituciones (760 oficiales y 994 privadas) en el año 2000 y a 2.739 instituciones en el año 2018 (INDEC, 2020).

A pesar de que la distribución de la oferta se encuentra presente en todas las provincias del país con instituciones de ambos subsistemas (el gráfico 4 presenta la cantidad de instituciones por sector – oficial o privado, y por tipo de institución), se presenta una mayor concentración en la provincia de Buenos Aires y Capital Federal, más en el subsector universitario con el 66% de instituciones mientras que en el subsector no universitario tan solo el 34% de las instituciones está ubicada en dicha área.

La oferta de educación superior de acuerdo con la información del Departamento de Información Universitaria – DNPeIU – SPU (s.f.), para el 2019 tuvo 2.253 programas de pregrado (llevan a

titulación de técnico y en algunos casos de licenciados), 4.764 programas de grado y 2.977 programas de pregrado. La demanda de programas para el 2019 se dio mayoritariamente en las ciencias sociales (37.3%), seguido de las ciencias aplicadas (20.8%), ciencias humanas (19.3%), ciencias de la salud (19.2%) y ciencias básicas (2.5%). Cabe resaltar que, a pesar de la cobertura, la forma en que se distribuyen y sus características difieren de ser similares en las distintas provincias (Dirié et al.,2002), pues algunas solo cuentan con instituciones de carácter técnico y no poseen el prestigio lo que incrementa la movilidad hacia otras provincias.

Gráfico 4. Presencia de instituciones de educación superior en las provincias argentinas 2018-2019



Fuente: Adaptado de Departamento de Información Universitaria – DNPeIU - SPU (s.f.) con información de INDEC (2020).
 Nota: las banderillas en los mapas hacen referencia a la cantidad de Instituciones de educación superior que se ubican en cada Provincia.

Para el subsistema universitario, a pesar de que la diferencia entre sector de gestión pública-privada no es tan amplia, para el 2018 el 78.2% del total de estudiantes de educación superior (DNPeIU – SPU, s.f.) estaban matriculados en universidades oficiales, lo que marca la preferencia por el sector público.

El financiamiento de la educación superior presenta un incremento; el porcentaje de gasto público en educación pasó de ser del 20.9% para 1996 a 17.1% en 2001, decrecimiento asociado a la crisis económica y en adelante ha mantenido un crecimiento promedio de 2%, llegando a representar el 22.1% del gasto público en educación para el año 2017. Sin embargo, este nivel no alcanzó el porcentaje de 1990 cuando se tenía un 47.3% (Banco Mundial, 2020b). Al revisar el gasto general en educación este pasó de ser 1.1% en 1990 a 5.46% en 2017 (Banco Mundial, 2020a), manteniendo un

crecimiento promedio del 4%. De esta forma se evidencia que, aunque no se alcanzaron los niveles de inversión en educación superior anteriores a la crisis económica, se presentó un constante incremento del gasto.

La gratuidad se mantuvo para la mayoría de las carreras ofrecidas por el sector oficial con excepción de las ofertadas en la modalidad de enseñanza a distancia o virtual y las convalidaciones del subsector no universitarios para obtener el título de grado o licenciatura (García, 2016). Sin embargo, el acceso a los programas de posgrado si tienen costo de matrícula.

La calidad para el caso argentino, de acuerdo con la reforma estructurada por la LES, la certifica la CONEAU, adscrita al Ministerio de Educación Nacional, cuyas principales funciones se centran en realizar las evaluaciones externas de las instituciones universitarias, acreditar las carreras de grado y posgrado y emitir concepto sobre los proyectos de viabilidad institucional para la creación de nuevas instituciones. La autoevaluación fue asignada a cada institución, en complementación con evaluaciones externas como medida para garantizar la calidad. Además, el Consejo de Universidades y el Ministerio de Educación se encargan de establecer los estándares para la acreditación de programas.

Tabla 20. Instituciones sistema de aseguramiento de la calidad en Argentina

INSTITUCIÓN	PROCEDIMIENTO
Consejo de Universidades en conjunto con el Ministerio de Educación	Fija programas y estándares para acreditación de programas.
CONEAU Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria	Evaluación externa voluntaria de universidades, complementaria a la autoevaluación institucional, realizada cada seis años como mínimo. Acreditación obligatoria de carreras reguladas –esto es, aquellas de interés público. Acreditación de programas de posgrado. Pronunciamiento vinculante sobre proyectos institucionales de nuevas universidades nacionales y provinciales. Aprobación de nuevas universidades privadas. Elabora las indicaciones para el seguimiento de las instituciones con acreditación provisoria. Autorización de agencias evaluadoras externas privadas.

Fuente: Adaptado de Brunner & Miranda (2016)

A diferencia del caso colombiano, en Argentina no se tienen pruebas de Estado para medir los conocimientos por competencia de los egresados. Sin embargo, la acreditación es obligatoria para los programas de posgrado y para el caso de pregrado es obligatoria para las carreras de interés público que de acuerdo con la LES son las que ponen en “riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes” (LES, art.43), lo que comprende las carreras de Medicina, Veterinaria, Odontología, Psicología, Farmacia, Bioquímica, Ingenierías, Arquitectura, Computación, Geología, Química. Estas diferencias con el caso colombiano se asocian a una mayor

intromisión de los lineamientos internacionales en políticas educativas, como lo es el establecimiento de los exámenes de estado y la proliferación de instituciones privadas ni la adecuada verificación de los requisitos de calidad para su funcionamiento.

2.2.2 Cumplimiento de las expectativas como resultado de la reforma

Con este estado de los indicadores las expectativas prometidas por la reforma, al igual que en el caso colombiano, se revisarán por la cohesión y movilidad social a través de un acceso amplio y equitativo. Al respecto, el elemento más representativo en el cumplimiento de esta expectativa es la gratuidad lo que permite a todas las personas de cualquier nivel social acceder. Así de acuerdo con los indicadores del Banco Mundial, el 90% de la población en edad de estudiar tiene acceso a la educación superior. Por otra parte, la cobertura de la totalidad del territorio por parte de la oferta estatal de educación superior reitera la participación del Estado como garante de este derecho. Al revisar el índice de GINI que refleja la distribución de la riqueza, si bien Argentina presentaba en 1991 un índice de 46,8, mucho mejor que el de Colombia ubicado en 51.5, a causa de la crisis económica el indicador se ubicó en 53.8 en 2002 y logró situarse para 2018 en 41.4, esto es un mejoramiento significativo en las inequidades de distribución, lo cual lleva a pensar que se generó un impacto positivo y la contribución de una parte de la educación superior.

La correspondencia entre la educación superior y el sector productivo observada a través de la demanda por sector educativo (tabla 21) y los sectores de aportes al PIB (tabla 22), muestran correspondencia pues tanto la administración pública, el comercio, la intermediación financiera y la industria manufacturera, principales actividades de aporte, están ligadas a los programas de ciencias sociales (economía, administración, finanzas, etc.). Por su parte la industria, el sector agropecuario, el transporte, la minería y la construcción, siguientes en el aporte al PIB están relacionados con las carreras de ciencias aplicadas que ocupan el segundo lugar en la demanda de educación superior.

Tabla 21 Demanda de programas de educación superior universitaria en Argentina

Programa	% demanda
Ciencias sociales	37.3%
Ciencias aplicadas	20.8%
Ciencias humanas	19.3%
Ciencias de la salud	19.2%
Ciencias básicas	2.5%

Fuente: Adaptado de Departamento de Información Universitaria – DNPeIU - SPU (s.f.)

Tabla 22 Composición del PIB argentino 2019

Sector	% del PIB
Administración pública	23.3%
Comercio	18.4%

Sector	% del PIB
Intermediación Financiera	16%
Industria manufacturera	15.5%
Agropecuario	7.3%
Transporte y comunicaciones	7.1%
Minería	4.7%
Construcción	4.6%
Electricidad, gas y agua	3.1%

Fuente: CEPALSTAT (2020)

2.3 Reforma a la educación superior en Colombia y Argentina: un proceso materializado en una década de cambios

Las reformas de los modelos de educación colombiano y argentino parten de contextos similares en la medida en que ambos países introdujeron cambios acordes con la corriente de globalización que vivió el continente durante la década de 1990.

Al analizar la reforma de los dos modelos de educación se evidencia la influencia del modelo neoliberal en el modelo colombiano en aspectos como el financiamiento de la educación superior a una tasa constante y el endurecimiento de los requisitos para la constitución de nuevas universidades públicas. Con relación al caso argentino, resalta a la unificación de la normativa bajo la LES en la que se restringe la creación tanto de universidades públicas como privadas como parte de la política de calidad promovida por los organismos internacionales.

Los efectos de esta reforma se analizaron para cada uno de los indicadores de cobertura, oferta educativa, financiamiento gratuidad y calidad. La cobertura en el caso colombiano presentó un notable crecimiento entre 1990 y 2018 (tabla 23) alcanzando a cubrir a la mitad de la población objetivo.

Tabla 23. Comparativa tasa de cobertura 1990-2018

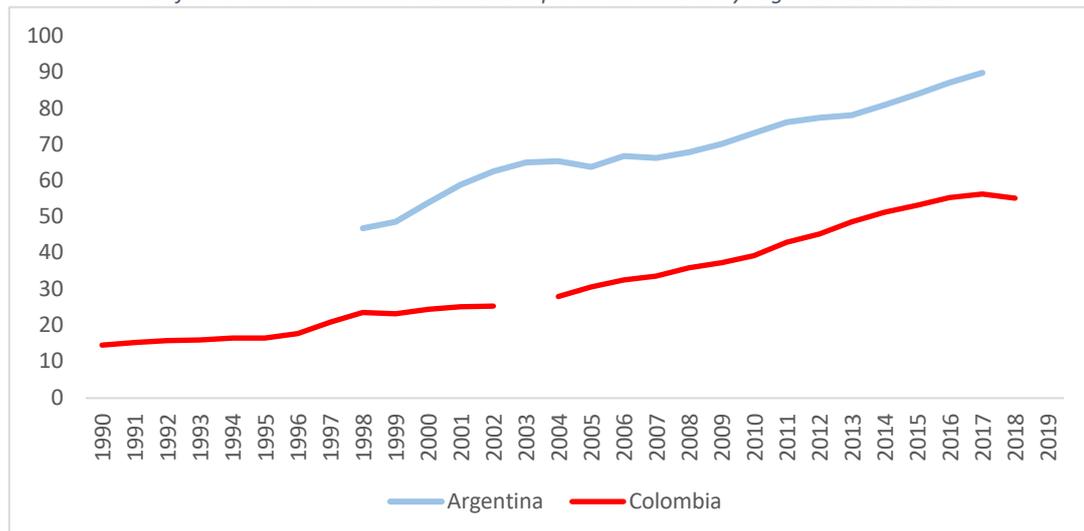
PAÍS	1990		2017		Incremento poblacional	Incremento en la cobertura
	Población	Cobertura	Población	Cobertura		
Colombia	33.102.575	14.70%	49.834.000	56.43%	51%	284%
Argentina	32.618.651	38.12%	44.560.000	89.95%	37%	136%

Fuente: Elaboración propia

Para el caso argentino, la tasa de cobertura tuvo un crecimiento no tan superior, pero al encontrarse en mejor situación al inicio del periodo de estudio, logró alcanzar aproximadamente el 90% de la cobertura con relación a la población objetivo. Un modelo de educación superior con acceso equitativo permite alcanzar mayores tasas de cobertura, y este modelo solo es posible cuando el Estado se hace garante del derecho a la educación superior; además el cubrimiento que ha alcanzado Argentina con instituciones de educación superior en todo su territorio y con el libre acceso a quienes

lo deseado hace parte de la noción de acceso para todos y no solo de la política focalizada como la plantean los lineamientos internacionales y que para el caso colombiano se aplica al fortalecer los programas de becas a los menos favorecidos que cuenten con las competencias para acceder.

Gráfica 4 Tasa de matrícula educación superior en Colombia y Argentina 1990-2018



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del Banco Mundial (2020a³⁰).

Al igual que en la etapa pre-reforma en Colombia se mantiene la tendencia hacia la proliferación de carreras que requerían baja inversión y/o tecnificación para su ofrecimiento, o las carreras de mayor costo que ofrecen mayores tasas de rentabilidad y no hay oferta en la totalidad del territorio nacional, pues operan bajo la lógica de la rentabilidad. Aunque como se observó tampoco el Estado ha sido garante de la educación superior en todo el territorio nacional. Por el contrario, en el caso argentino, con un modelo mayoritariamente público la mayor matrícula se orientó hacia las ciencias básicas y tecnológicas, alcanzando mayor cobertura del territorio nacional y donde se encontró más alineación entre los programas demandados y el desarrollo productivo del país.

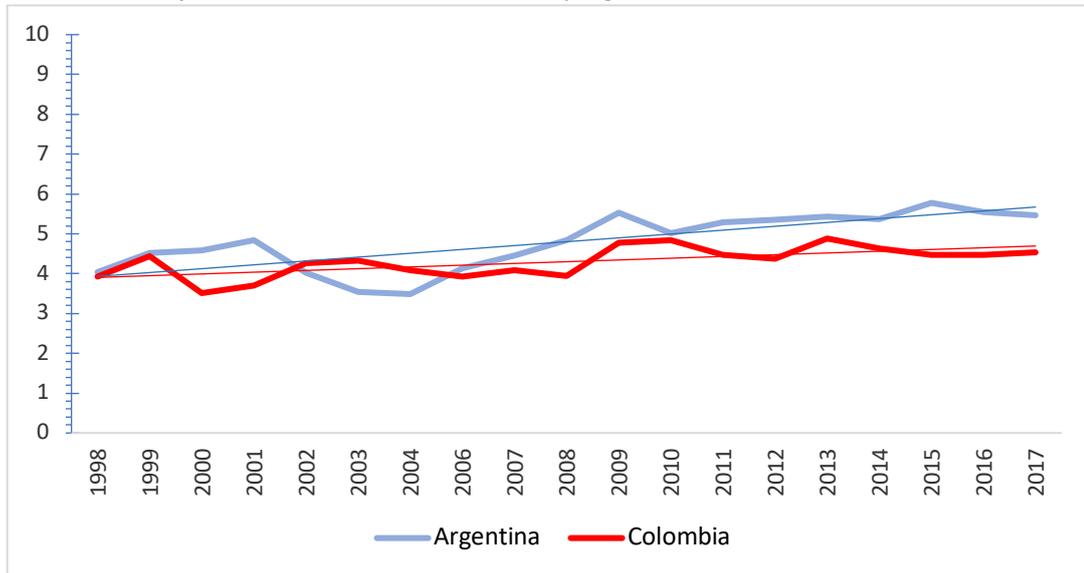
La educación técnica/tecnológica/no universitaria, para ambos países se vio relegado al ser excluido de las fuentes de financiación para el caso colombiano y al ser consolidado bajo el modelo polimodal en el caso argentino hasta el 2015 cuando se expide la nueva Ley. Esto impidió que se consolidara la educación técnica y tecnológica, manteniendo el estado de atraso e impidiendo procesos propios de modernización en ambos casos.

Con relación al financiamiento, al observar el comportamiento del gasto en educación global como porcentaje del PIB (gráfica 5) en los dos casos estudiados, se observa que se mantiene una tendencia relativamente constante. Argentina presenta una mayor inversión en educación que

³⁰ Para el caso de Argentina, solo se cuenta con información disponible a partir de 1998 y para el caso colombiano no se presenta información para el 2003.

Colombia y mayor nivel de crecimiento. Al analizar el gasto en educación en ambos países se da una tendencia creciente pero comparado con otros países de la región se encuentran dentro de los niveles más bajos.

Gráfica 5 Gasto en educación en Colombia y Argentina en la década de 1998-2017



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del Banco Mundial (2020c).

Al igual que en el periodo previo a la reforma, el modelo de educación superior surgido desde los 90 profundiza la consolidación del modelo neoliberal que en Colombia significó la proliferación de las instituciones privadas de educación superior, que operan bajo el principio de utilidad e impiden un acceso equitativo, generan una desarticulación de la educación superior con las necesidades sociales e impiden un mayor avance tecnológico. Por su parte, el caso argentino se alinea con los requerimientos de calidad, pero mantiene el acceso equitativo, aunque también se releva el sector técnico.

CAPITULO 3. EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO EN LAS REFORMAS DE LOS MODELOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Los países latinoamericanos no han permanecido al margen de la influencia de los organismos internacionales. En especial de la política norteamericana y su poder hegemónico que buscó fortalecerse en la década del noventa luego del final de la guerra fría, dando un giro a su poder militar, económico, tecnológico, cultural y político. Este papel es importante desde la concepción neorrealista, puesto que esta teoría entiende que las organizaciones internacionales son creadas y mantenidas por los Estados más poderosos para servir a sus intereses y sus efectos son consecuencias indirectas “de las capacidades o intenciones del principal Estado o Estados que les dan nacimiento y las sustentan” (Waltz, 2000, p. 26) y que han sido recibidas por las élites nacionales como

“compromisos muy estrechos a partir de una formación académica común y de un genuino convencimiento sobre la ideología y las estrategias a seguir en su afán de crear una institucionalidad de alcance mundial sobre la base de la armonización, homogeneización y estandarización de políticas públicas orientadas a consolidar la expansión e integración de la economía mundial y de hacer funcionales las desigualdades y asimetrías sociales al interior de los países y entre ellos (...) en aras de apuntalar la integración y expansión global del capitalismo” (Pérez, 2017, p.60-61)

Teniendo en cuenta la caracterización de dichos organismos en este análisis se observa la influencia a través de los objetivos, las declaraciones, los diagnósticos, las recomendaciones, y los requerimientos para el acceso a los programas con el fin de dar cuenta sobre la manera en que cada

uno de estos elementos ha asistido en el desarrollo del modelo implementado para la educación superior en los casos de estudio.

Dentro de la pluralidad de organismos internacionales fueron seleccionados los de mayor influencia en el desarrollo de políticas de educación superior: La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura –UNESCO; el Banco Mundial; y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura -UNESCO- introdujo la educación a la discusión en la escena internacional buscando incluir aspectos como el sentido, la misión y función de las universidades abordando temas como los objetivos sociales, humanos y políticos de la educación superior. Estos fundamentos se establecieron en la Declaración Mundial sobre Educación para Todos y el Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje, aprobados por la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos en marzo de 1990 (Reunión desarrollada en Jomtien, Tailandia). Desde entonces, la UNESCO ha presentado indicadores y estadísticas que “han servido como marco de referencia durante la última década para las políticas de educación que se han desarrollado en diferentes países de la región” (Miranda, 2016, p.7) lo que permite dimensionar el nivel de influencia que ejerce este organismo.

De las instituciones financieras, el Banco Mundial es la de mayor relevancia en la política educativa a nivel mundial por ser la organización con mayores niveles de financiamiento a proyectos educativos. El Banco está conformado por cinco grupos: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento – BIRF-, la Corporación Financiera Internacional – IFC- (apoyo al sector privado), la Asociación Internacional de Fomento -AIF- (apoya a los países más pobres), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (provee garantías a inversores) y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones -CIADI- (Banco Mundial, s.f.a). De esta forma se estructura la organización que diagnóstica, evalúa y propone estrategias para el desarrollo de modelos de educación superior a nivel mundial.

Otro organismo internacional que emite documentos de estudio de políticas y que recientemente ha adquirido un papel más relevante en la educación superior es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE. Los países adscritos a esta organización se comprometen a consultarse y a participar en proyectos de común acuerdo. Como indica Hernández (2008) hace parte del compromiso la participación en evaluaciones internacionales, que desde la década de 1990 se introducen de forma masiva en la lógica de los “rankings”, orientando la educación hacia la preparación de dichos exámenes relegando la orientación vocacional.

Paralelamente a los lineamientos generados desde las organizaciones internacionales, la estrategia de usar los medios económicos para fines políticos y militares, y en el mismo sentido, el uso de los medios políticos y militares para alcanzar los objetivos económicos (Waltz,1979) generó la construcción de los acuerdos comerciales en la década de 1990. Para el caso de la Educación Superior se materializó en la incorporación de la educación como un servicio en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios – AGCS o GATS (por sus siglas en inglés) postura que reforzó el modelo neoliberal y complementó el proceso de mercantilización de la educación superior. Este tratado internacional de la Organización Mundial de Comercio – OMC, puesto en vigencia desde 1995, y que bajo el argumento del involucramiento del sector privado como proveedor de servicios de educación promovió su tratamiento como servicio comercial y por lo tanto su regulación por parte de la OMC (Guarga, 2008). Así se presentó la oportunidad de que los países incluyeran en los acuerdos comerciales la educación superior.

Y es que el valor proyectado de servicios de educación superior según la OMC se estima en \$50 mil millones de dólares anuales (Díaz, 2011), lo que lo convierte en un llamativo sector para los capitales que buscan lucrarse. Esta intervención transformó la visión de la educación superior como el desarrollo de centros de reflexión, formación y transmisión de conocimientos en una visión de negocio rentable, que pone a los modelos de educación superior a merced de los capitales privados, tanto de carácter nacional como internacional, incluso por encima de las decisiones y necesidades al interior de cada país.

Como parte de las interrelaciones de las unidades del sistema internacional y en la búsqueda de oportunidades de inversión fuera de los Estados (Waltz, 1979), los tratados de libre comercio han sido estratégicos para los actores económicos de acuerdo con Arboites (2007) por tres elementos: 1) elimina obstáculos a las inversiones; “2) redefine la educación de tal manera que pueda ser comercializada como un servicio por proveedores privados nacionales e internacionales, y 3) facilita el libre paso a través de las fronteras de los flujos de conocimiento que se dan en las grandes corporaciones” (p.25), y puede representar otro problema, pues “(l)a educación superior transfronteriza también puede generar oportunidades para prestatarios deshonestos y de poca calidad, cuya acción debe contrarrestarse (Brunner y Ferrada, 2011, p.20). Uno de los casos más conocidos en este aspecto es el del grupo Laureate, grupo creado en 1998 en Estados Unidos y que opera en 25 países desde Perú a Turquía (BBC, 2016), y ha estado involucrada en escándalos de fraude y actuaciones pro-lucro.

Sin embargo, la forma en que cada nación negocia estos acuerdos comprende la relación de poder entre los participantes y dependerá de la capacidad que tengan los estados de evitar la excesiva

dependencia de la contraparte (Waltz, 2000) por lo que para el caso colombiano se seleccionó el tratado de libre comercio con Estados Unidos³¹ puesto que es el país hegemónico con mayor poder político, económico y militar sobre la región y dada la relación comercial como principal socio de Colombia. Para el caso argentino, se revisan la adhesión al AGCS y varios acuerdos que el país sostiene como integrante del MERCOSUR con diferentes países. En este caso no se revisan los acuerdos directos con Estados Unidos puesto que no se han suscrito.

3.1 Los Organismos internacionales y su relación con la educación superior

Los organismos internacionales a través de los documentos que dan soporte a las declaraciones y al establecimiento de objetivos de desarrollo a nivel mundial han orientado las políticas de educación superior. Las investigaciones producidas por los organismos evidencian la intersección entre poder y conocimiento, como indican Marginson & Mollis (2007), la americanizada y americanizante influencia de la política económica de instituciones como el Banco Mundial, la OCDE e incluso la UNESCO modela la política educativa alrededor del mundo y refleja el peso económico/intelectual de las principales potencias mundiales, y su interés por mantener las capacidades económicas y políticas de las grandes potencias. Si bien la investigación de las instituciones no refleja una posición monolítica sobre la educación superior si se puede observar una postura hegemónica sobre el desarrollo de la política educativa de la región latinoamericana. Este análisis de influencia se complementa con la financiación de proyectos de educación superior y sus condicionamientos como se presenta a continuación.

3.1.1 La UNESCO: más allá de una organización técnica

La UNESCO ha tenido un papel determinante en el establecimiento de los objetivos que se alinean a nivel mundial. Desde 1990 y hasta el 2019 se realizaron cuatro acuerdos mundiales para la agenda educativa; el último de estos, suscrito en 2019 es el primero en educación superior adoptado en la sesión plenaria de la 40ª reunión de la Conferencia General de la Organización que respaldó la Convención mundial sobre reconocimiento de cualificaciones relativas a la educación superior.

³¹ Colombia ha suscrito 16 tratados de libre comercio y acuerdos de alcance parcial: CAN (1973), Panamá y Chile (1993), Caricom y México (1995), Cuba (2001), Mercosur (2005), Triángulo Norte (2009), EFTA y Canadá (2011), E.U. y Venezuela (2012), Unión Europea (2013) y Corea, Costa Rica y Alianza Pacífico (2016) (MINCOMERCIO, 2018)

Se debe reconocer que la conferencia Mundial de Educación para Todos realizada en 1990 puso en la escena de discusión internacional los problemas asociados a la educación. Esta conferencia fue patrocinada por los directores ejecutivos de la UNESCO, el UNICEF, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD y el Banco Mundial y su organización estuvo a cargo de una Comisión Inter instituciones creada por dichos organismos (Haggis, 1992). La conferencia expuso las necesidades básicas de aprendizaje y planteó diez objetivos, en donde se estableció entre otros, que “un apoyo más amplio del sector público significa atraer recursos de todos los organismos gubernamentales responsables del desarrollo humano (...)” y de “la eficacia de los programas de educación (...)” como una forma de atraer nuevos recursos (art. 9); es así como se mantiene la responsabilidad del Estado como garante de la educación básica, pero se involucra el concepto de eficacia de los programas para la asignación de recursos, concepto clave en la lógica mercantilista.

La declaración en su artículo nueve también insta a la cooperación de todos los sectores - incluyendo entes no gubernamentales y el sector privado, como aportantes de elementos humanos, financieros y organizativos para proporcionar educación básica para todos (art.7), sin embargo, no se indica el papel de la organización privada ni tampoco la reducción de la presencia del Estado. Además, se establece el mejoramiento de la enseñanza superior y el desarrollo de la investigación científica como parte del desarrollo de políticas de apoyo “para poder impartir y aprovechar de manera cabal la educación básica con vistas al mejoramiento del individuo y de la sociedad” (art.8). Como se evidencia, en esta conferencia la preocupación se centró en la educación básica.

En el año 2000 con la adopción del Marco de Acción de Dakar – Educación para todos: cumplir nuestros compromisos comunes, se da un cambio de perspectiva que se alinea con las reformas de tendencia neoliberal adoptadas en América Latina durante la década de 1990, al instar a “los organismos bilaterales y multilaterales de financiación, entre ellos el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, así como el sector privado (...) a movilizar nuevos recursos financieros” y el aumento de la financiación externa de la educación con el fin de cumplir las metas establecidas (p.1); además establece:

“Se estima que la realización de los objetivos de la Educación para Todos costará unos 8.000 millones de dólares anuales, lo cual exigirá un apoyo financiero complementario por parte de los países, así como una mayor asistencia al desarrollo y una reducción de la deuda por parte de los donantes bilaterales y multilaterales. Por eso, es esencial que los gobiernos nacionales, los donantes bilaterales y multilaterales, el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo, la sociedad civil y las fundaciones adopten nuevos compromisos firmes en el plano financiero” (Acuerdo Marco de Acción Dakar, p.10).

De esta forma, se cuantifican las metas educativas, promoviendo el endeudamiento para el cumplimiento de las metas y apoyando la noción de mercantilización de la educación al ser planteada dentro de las estrategias en términos de un servicio que deberá ser más eficaz y se comparte todo el proceso de planeación, realización, supervisión y evaluación con los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil³², lo que transfiere parte de la responsabilidad del proceso educativo al sector privado e insta a que la financiación también se oriente a la educación privada.

Dentro de las estrategias planteadas para el cumplimiento de los objetivos se tiene, entre otras, el uso más eficiente de los recursos humanos y financieros y la evaluación continua del aprendizaje. Estas posturas generan presiones sobre los procesos evaluativos y otorgan el aval a las pruebas estandarizadas que “no son la mejor herramienta para medir logros educativos, ya que éstas producen un conocimiento limitado sobre lo que aprenden los estudiantes” (Koretz, 2000 citado en Martínez & Prada, 2012) o bien “son propensas a múltiples sesgos (por ejemplo contenido y metodología), que pueden beneficiar a los estudiantes de formación específica o de un grupo racial en particular” (Jenks y Phillips 1998, citado en Martínez & Prada, 2012). Se observa así la alineación del acuerdo generado en Dakar con las reformas educativas sucedidas en los noventa.

Esta postura se reafirmó en 2015 con la declaración de Incheon con el objetivo de desarrollo sostenible No.4 “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”, en la que se deja muy claro la priorización sobre que “se proporcione educación primaria y secundaria de calidad, equitativa, gratuita y financiada con fondos públicos” (UNESCO, s.f.a, p.7), dejando de lado la educación terciaria a pesar que la tercera meta que se estableció asociada al objetivo 4 de los ODS de “(...) asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria”. Así a pesar de plantearlo en la meta, el marco de acción de Incheon orienta los recursos hacia la educación básica y media gratuita mientras fomenta la “financiación en favor de la enseñanza de las ciencias, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas” (UNESCO, s.f.a, p.69) y coloca a los recursos financieros privados con una función esencial como contribuyente, naturalizando la participación del sector privado en la construcción del modelo de educación superior.

³² De acuerdo con Rodríguez (2018, pág.13), “[e]n un conjunto de documentos revisados, las diferentes estructuras globales, como la ONU y sus agencias UNICEF y UNESCO, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, insisten en posicionar a los grupos de la sociedad civil -entre los que incluyen al sector empresarial privado- como actores con legitimidad de participación y representación e, incluso, con una supuesta neutralidad ideológica y política (...).

En el año 2019 se aprobó la “Convención Mundial sobre el Reconocimiento de las Cualificaciones relativas a la Educación Superior”, la cual tiene como objetivo facilitar la movilidad de los estudiantes de educación superior para que los títulos tengan reconocimiento fuera de sus regiones de origen, lo que necesariamente implicará mayor estandarización de la educación superior entre países y formalizando como único el concepto de calidad pues habilita al ente encargado de “denegar el pleno reconocimiento en los casos en que las diferencias entre la cualificación extranjera y la cualificación en el Estado parte en que se solicitaba el reconocimiento probablemente impedirían que el solicitante tuviera éxito en estudios ulteriores”, manteniendo la desigualdad en el acceso por las diferencias entre instituciones tanto de un mismo país como en relación con los estándares de los países hegemónicos³³ que siguen ejerciendo su poder a través de las organizaciones internacionales.

Por otra parte, el Consejo Ejecutivo de la UNESCO órgano decisorio, con participación de 58 miembros tiene como una de sus funciones presentar el proyecto de presupuesto que aprueba la Conferencia General con cada país miembro con un voto. El presupuesto de gasto para diversos proyectos en el año 2020 fue de aproximadamente \$377 millones de dólares, de los cuales tan solo \$2,8 millones se destinaron a la educación superior, es decir el 0.7% y los proyectos se ubican mayoritariamente en África y algunos países de Asia. Esto refleja la priorización hacia la educación básica y si bien en la UNESCO el sistema de votos se realiza un voto por cada estado miembro, se ha alineado con los intereses de la óptica neoliberal instaurada desde la década de los noventa, en sus acuerdos y convenciones, bajo el discurso de un “mejor” desarrollo.

De esta forma al UNESCO, como organización creada por los aliados, al terminar la segunda guerra mundial, con el fin de que las grandes potencias asegurasen el orden y la paz en el mundo (Monclús & Saban, 1996), ha servido a los intereses percibidos o no de los estados más fuertes que la crearon y la han mantenido.

3.1.2 El Banco mundial: principal agente interventor en política educativa

La intervención del Banco Mundial en las políticas educativas de la región latinoamericana realizadas desde la década de 1980 se asocia a un papel como representante de los intereses de Estados Unidos desde su creación en Bretton Woods y sus múltiples formas de dominación a través de sus créditos y la penetración de su influencia política, económica, intelectual y cultural (Mendes & Pronko, 2015). Como otra de las organizaciones derivadas de la posguerra desde su creación en 1944,

³³ La participación de Estados Unidos en esta organización ha sido variable, pues el país se retiró en 1984 y se reintegró en el año 2003, posteriormente en el año 2011 detuvo sus aportes a causa del reconocimiento de Palestina como estado miembro e hizo efectivo su retiro. Sin embargo, la UNESCO continúa recibiendo fondos tanto de la ONU como del Banco Mundial, organizaciones con liderazgo representativo del mencionado país.

el Banco Mundial evolucionó y su discurso se ha transformado de su misión inicial sobre la reconstrucción para enfocarse en “luchar contra la pobreza a través de un proceso de globalización inclusivo y sostenible” e indicando como función proporcionar “financiamiento, asesoramiento en materia de políticas y asistencia técnica a los Gobiernos, y también se centra en el fortalecimiento del sector privado de los países en desarrollo” (Banco Mundial, s.f., s.p); esta transformación se corresponde con la afirmación de Waltz (2000) de que “una gran organización está dirigida por un gran número de burócratas que desarrollan un fuerte interés en su perpetuación” (pag.20) a pesar de perder la razón de su creación y que su prolongación obedece a su función como medio de mantener y prolongar el control de Estados Unidos sobre la política económica exterior.

Desde la década de 1980 el Banco Mundial, en el documento técnico sectorial, recomendó tres acciones asociadas al ajuste estructural, la primera fue incrementar los costos privados de la educación superior (hacia las familias y los individuos); la segunda, incrementar el esquema de crédito a las familias de clase media y baja para financiar los estudios de educación superior; y por último, redirigir el gasto en educación superior hacia el gasto en educación básica y secundaria (Espinoza, 2016). Este último fue asociado a la estrategia de reducción de la pobreza.

En 1990 el Banco publicó el documento “Informe sobre el desarrollo mundial 1990: Pobreza” en el cual se esgrimieron dos estrategias para combatir la pobreza, la primera la utilización productiva del trabajo y la segunda la prestación de servicios básicos a los pobres: atención médica, planificación familiar, nutrición y educación básica indicando que la educación superior “es la de menor índice de retorno social” (Banco Mundial, 1990, p.83). Desde su óptica de rentabilidad, la educación básica es considerada la mayor inversión socialmente productiva, eliminando la igualdad y el derecho a la educación, pero si impulsando las ideas de eficiencia con relación al gasto, la competencia asociada a la calidad con intervenciones basadas en las “lecciones aprendidas” y las “buenas prácticas” que busca replicar en todos los países (Vior & Oreja, 2015), ajeno a los contextos y realidades nacionales.

Adicionalmente, el enfoque de rentabilidad presenta varias limitaciones. Una de ellas es que asume que hay una relación directa entre educación y transmisión de conocimientos, información y entendimiento que convierte a los trabajadores en mejores productores lo que no necesariamente ocurre pues “[es] incorrecto asumir una conexión lineal y automática entre formación en habilidades y rendimiento económico...[el] vínculo debe ser visto en su contexto social...[que] influye en la fuerza del vínculo...[y determina entre otros] las variables de interés, especialmente la naturaleza de la habilidad” (Ashton y Green, 1996: 3, citado en Espinoza, 2016). Otro de los aspectos limitantes del enfoque de rentabilidad es la noción errónea de su consideración separado de las condiciones materiales de producción y de sus otras relaciones políticas, económicas, nacionales e internacionales

(Espinoza, 2016). De esta forma, y como se presentó en los capítulos anteriores, la contribución de la educación superior podría asociarse con la demanda y oferta educativa al sector productivo, pero de ninguna forma se debe considerar como único garante de la producción, el crecimiento y el desarrollo económico, pues es claro que cada uno de estos elementos tienen asociados una serie de factores que afectan su desarrollo.

Uno de los argumentos más relevantes en la crítica sobre el enfoque de rentabilidad esgrimido desde el Banco y con base en el cual los países latinoamericanos han realizado sus ajustes en el financiamiento hacia la educación básica es el de Lauglo (1996, citado en Espinoza 2016) quién se cuestiona por qué el enfoque, a pesar de su supuesta pertinencia, no ha sido utilizado en la elaboración de la política educativa de los gobiernos accionistas de mayor peso en el Banco³⁴. Esta afirmación reitera la hipótesis sobre cómo se han direccionado los modelos de educación desde los organismos internacionales hacia un desarrollo conveniente y no pertinente en América Latina.

Así, la política del Banco Mundial para la educación superior de los años noventa reflejó la agenda neoliberal de reducir la participación del Estado y el gasto estatal para que así los gobiernos fueran capaces de continuar pagando su deuda externa, cubierta en la problemática real de los sistemas de educación: burocracia, centralización excesiva, baja calidad y desarrollo desigual (Puiggrós, 1996). Es así como se impusieron las reformas a lo largo del continente, acogiendo las orientaciones promovidas por el Banco, de acuerdo con la dependencia/vulnerabilidad de los Estados receptores, sin tener en cuenta los contextos nacionales.

En el año 2002 el Banco emitió el documento “Construyendo sociedades del Conocimiento: Nuevos retos para la educación terciaria”, que da un cambio en la perspectiva sobre la educación superior reconociendo su aporte para las economías del conocimiento y las sociedades democráticas indicando que es “fundamental para la creación de la capacidad intelectual de la que dependen la producción y la utilización del conocimiento y para la promoción de las prácticas de aprendizaje permanente necesarias para actualizar los conocimientos y habilidades de las personas” (Banco Mundial, 2002, p.1) y reconoce que si bien se ha progresado en los países “en desarrollo” continúa siendo un sistema elitista con una financiación insuficiente para soportar la demanda y mejorar la calidad (Banco Mundial, 2002). Esta es considerada una respuesta a las críticas emitidas en la década anterior, pero a la vez el Banco no se hace responsable de las consecuencias de sus recomendaciones anteriores, no se analizan los efectos adversos, solo se plantean los aspectos “positivos” generados únicamente en el indicador de cobertura.

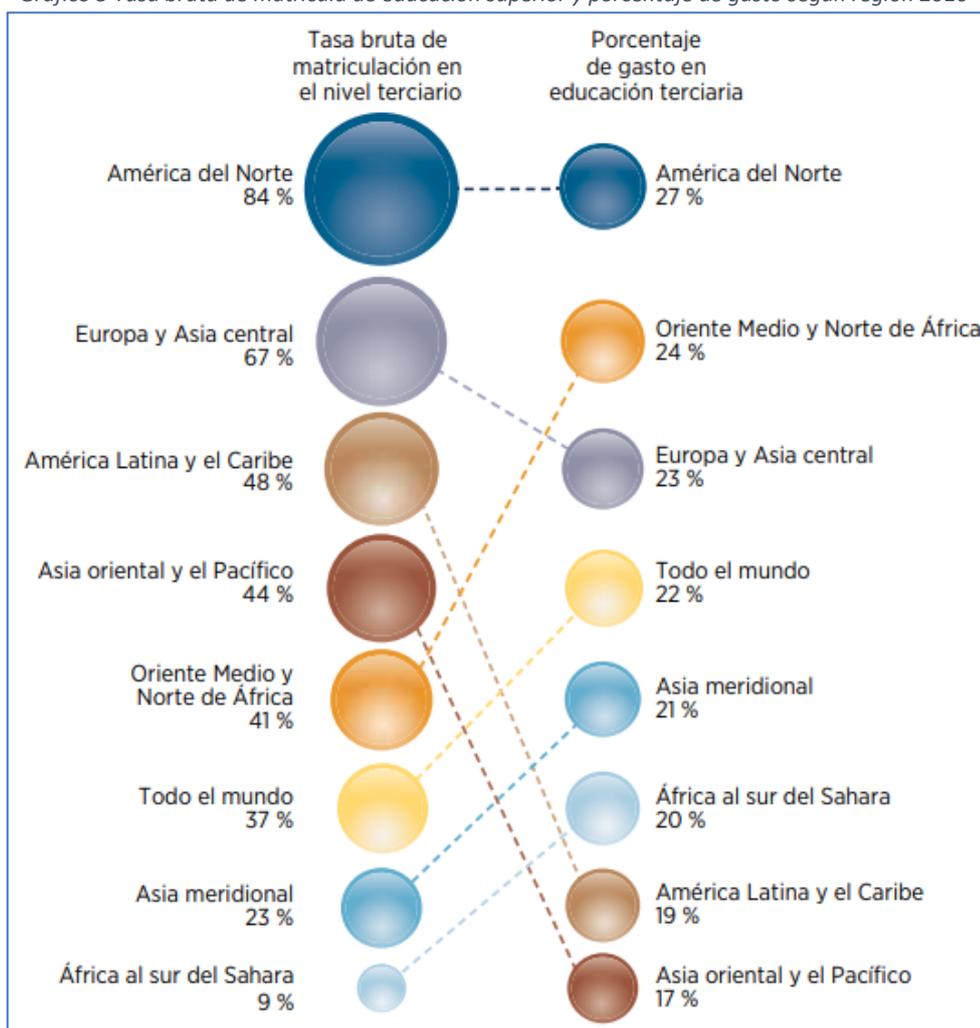
³⁴ Para conocer en detalle las críticas a la visión de rentabilidad promovida por el Banco Mundial ver Espinoza (2016)

A pesar de la “reexaminación de su política” el Banco recomienda que se invierta un rango entre el 4% y el 6% del PIB para toda la educación y así garantizar un gasto en educación superior del 15% al 20% del gasto público y crítica los subsidios como desvío de las inversiones que podrían dirigirse a la adquisición de insumos claves para mejorar la calidad del aprendizaje, además de fomentar los préstamos a las instituciones privadas para la mejora de la calidad y la acreditación o para el establecimiento de un esquema de créditos para los estudiantes del sector privado. Además, las instituciones privadas son tomadas como de gran importancia para mejorar la cobertura aliviando las presiones presupuestales del Estado:

“Pero el aumento de costos compartidos en universidades públicas y una mayor expansión de la educación terciaria privada no se puede implementar de manera equitativa sin el desarrollo paralelo de becas y programas de préstamos que puedan garantizar el apoyo financiero necesario para estudiantes merecedores de bajos ingresos que no pueden absorber los costos de la educación terciaria” (Banco Mundial, 2002, p.94).

A pesar del cambio de enfoque, en la década del 2000 se mantiene la mercantilización de la educación superior mediante el fortalecimiento del sector privado, la limitante del gasto público y la transferencia del costo hacia los individuos. Esta postura del Banco Mundial permanece en la actualidad. El Informe sobre el desarrollo mundial de 2019 resalta la importancia del sector privado para la innovación, así como la importancia de su participación en las iniciativas del desarrollo de habilidades en los programas de aprendizaje para adultos. El informe no profundiza sobre el financiamiento o los niveles de inversión óptimos, solo se limita a decir que la matrícula y el gasto público en educación varían de región a región, como se observa en la gráfica 5.

Gráfico 5 Tasa bruta de matrícula de educación superior y porcentaje de gasto según región 2016



Fuente: Banco Mundial (2019a)

NOTA: La tasa bruta de matrícula corresponde a la matrícula total, sin importar la edad, como porcentaje de la población del grupo de edad que corresponde oficialmente a la educación secundaria. El porcentaje de gasto es el gasto en educación terciaria con relación al gasto total del Gobierno en educación (Banco Mundial, 2019a)

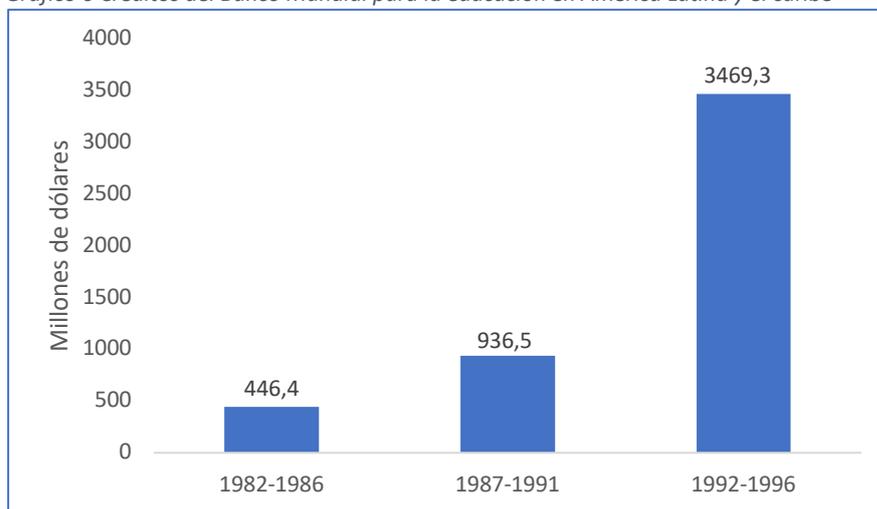
La imagen refleja cómo América Latina, con uno de los porcentajes más bajos en educación superior ha alcanzado una tasa de matrícula alta, evidencia de la consolidación del sector privado y el hecho de que los casos de mayor cobertura, América del Norte, Europa y Asia Central presenta tasas más altas de gasto público, demuestran una contradicción entre lo más conveniente y las políticas promovidas por el Banco Mundial, que reflejan las inequidades de la política internacional y como el poder intangible, para los Estados débiles se hace tangible para los Estados poderosos (Waltz, 2000), con la capacidad de tomar las decisiones más convenientes de acuerdo a sus intereses, a pesar de los lineamientos impartidos por las organizaciones que éstos mismos lideran.

Una forma de entender la postura del Banco es analizando su organización. El máximo órgano decisorio es la Junta de Gobernadores compuesta por cada uno de los 188 países miembros, la Junta delega toda su autoridad en los Directores Ejecutivos. El voto está asociado a cada acción en el capital

social de la organización que se corresponde con la cuota asignada por el Fondo Monetario Internacional – FMI.³⁵ Cinco Directores Ejecutivos les corresponden a los 5 miembros con el mayor número de acciones: Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia y Reino Unido; China, Rusia y Arabia Saudita eligen otro director. Los otros 19 los nombran el resto de los países. (Banco Mundial, s.f.b) y para el 2015 tres de ellos eran Latinoamericanos (Brasil, Chile y Venezuela). La influencia de Estados Unidos en la organización se ha evidenciado en la concesión o no de préstamos a países de ideología socialista o nacionalista. Además, como indica Lichtensztejn (2012) la fuente del poder estadounidense en la organización se centra en la capacidad de veto que determina el sistema de cuotas y los criterios de votación, pero también la presión ejercida por los cargos directivos para desincentivar a los ejecutivos a “hablar con la verdad” y que "por acuerdo de caballeros" la Presidencia del Banco ha sido asignada siempre a una persona de nacionalidad estadounidense.

La asignación de los recursos por parte del Banco para la educación en la región presentó un crecimiento considerablemente posterior a los procesos de reforma (grafico 6) y su direccionamiento se dio hacia la educación básica de acuerdo con el argumento de rentabilidad (grafico 7). Para el 2015 el Banco aportó “\$60.000 millones de dólares en préstamos, donaciones, participaciones en capital accionario y garantías para países asociados y empresas privadas” (Banco Mundial, 2015, p.4) de los cuales \$10 mil millones se otorgaron en América Latina.

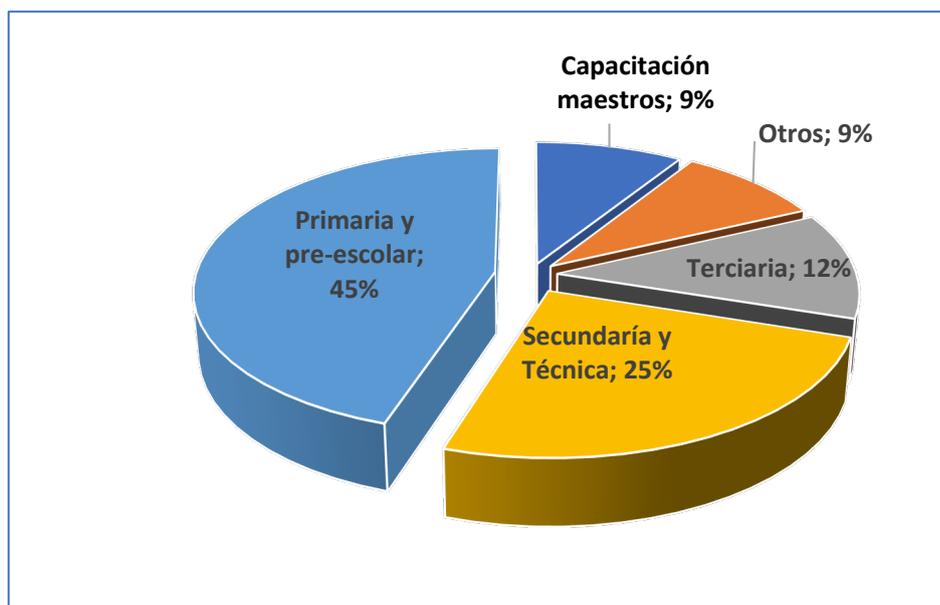
Gráfico 6 Créditos del Banco Mundial para la educación en América Latina y el caribe



Fuente: Banco Mundial (2000)

Gráfico 7 Proyectos apoyados por los préstamos del Banco Mundial en América Latina y el caribe

³⁵ Como requisito para ser miembro del Banco Mundial se está condicionado a ser miembro del FMI



Fuente: Banco Mundial (2000)

Los recursos entregados por el Banco pueden ser en forma de donación del 100% a los países con alto riesgo de no pago, 50% de donación a países de riesgo medio y créditos a países con “capacidad de endeudamiento” en condiciones regulares y ordinarias con plazo de 38 y 30 años (AIF, s.f). A pesar de esta política solo el 21% de los recursos entregados en 2018 fueron donaciones. Adicionalmente, para el otorgamiento de los préstamos, los países deben contener una propuesta pedagógica orientada por el Banco, quien diseñó la herramienta *System Approach for Better Education Results – SABER* con el fin de materializar sus dos estrategias de educación de “reformular los sistemas educativos a nivel nacional y construir una base de conocimientos de alta calidad para las reformas educativas a nivel mundial” (SABER, s.f). Para el caso de la educación superior, el documento marco reconoce que las más altas tasa de retorno provienen de la educación superior junto con los beneficios sociales de una población más educada y se limita a mencionar sin profundizar la problemática asociada a la participación del sector privado relacionada con el sobre endeudamiento de los estudiantes, pero a la vez critica las políticas con altos niveles de financiación por parte del Estado y promueve la participación del sector privado como parte del proceso de mejorar la cobertura, la calidad por transferencia tecnológica y la correspondencia entre las necesidades de las compañías y la formación de profesionales (Banco Mundial, 2016). Si bien se mantiene el cambio de enfoque sobre la importancia de la educación superior, tampoco da cuenta a profundidad los efectos adversos de las privatizaciones sino por el contrario resalta los casos de los países más “obedientes” como exitosos, es decir, de aquellos que se apegan más a todos los lineamientos exigidos.

Como parte de la reciente política del Banco, en el año 2019 se estableció la meta educativa de “reducir la tasa mundial de pobreza de aprendizajes al menos a la mitad para 2030” entendida esta

como “el porcentaje de niños de 10 años que no pueden leer y comprender un relato simple” (Banco Mundial, 2019b) y bajo el argumento de habilitar su cumplimiento, junto con el cumplimiento del cuarto Objetivo de Desarrollo Sostenible, puso en marcha la Plataforma Mundial para el Financiamiento de la Educación a fin de fortalecer los sistemas financieros. Esto se corresponde con la hipótesis de que las metas globalizadas en educación que surgen de la Agenda 2030 están acompañadas por una agenda global para el financiamiento educativo (Rodríguez, 2018), pues alcanzar los objetivos implica, para los países de bajos ingresos, un mayor endeudamiento. Adicionalmente para adquirir los recursos se condiciona a los países a transformar sus sistemas de educación en función de los resultados bajo el argumento de mejorar la eficiencia en el gasto.

Como indica Rodríguez (2018):

“Durante estos 28 años, se ha consolidado la armonía y la alineación entre las agendas mundiales de educación con la agenda del Banco Mundial y del BID en educación y se ha profundizado la mirada neoliberal en las políticas de Estado, en especial, las políticas educativas. Estos 28 años han dado lugar a la movilización de recursos financieros para profundizar el negocio mediante la comercialización de los llamados “servicios educativos”. El sùmmum de esta comercialización es que, mientras en Jomtien se había logrado advertir un análisis claro del impacto de la reducción de la inversión pública y del peligro del endeudamiento para ensanchar las brechas sociales entre países y dentro de ellos, en Incheon se llama a aumentar el endeudamiento de los países para cumplir las nuevas metas al año 2030” (p.16).

Esta situación ha sido reforzada por la OCDE, un organismo internacional que ingresó recientemente al ámbito educativo y que ha promovido la noción de educación como un bien común y no como un derecho social que debe garantizar el Estado³⁶, lo que sustenta la mercantilización de los sistemas de educación superior y al ser las firmas de los Estados más poderosos los que controlan los mercados (Waltz, 2000) refleja el interés de las potencias de mantener y consolidar sus capacidades políticas y económicas.

3.1.3 La OCDE y su reciente papel dentro de los modelos de educación superior

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE (1961) sucesora de la OEECE creada por Estados Unidos y Canadá en 1948, ha evolucionado con el fin de “construir mejores políticas para una mejor vida” y que fomenten la “prosperidad, igualdad, oportunidad y bienestar para todos” (OCDE, s.f.). Actualmente tiene 37 miembros dentro de los que se encuentra México y Chile y desde 2018 Colombia fue invitada a unirse siendo ratificada en la organización en abril de 2020.

³⁶ Para ampliar la discusión sobre la conceptualización de la educación como bien común o como derecho social ver Rodríguez (2018).

Los tres países son los únicos miembros de la región latinoamericana, sin embargo, otros países como Brasil, Uruguay, Argentina, entre otros, participan de foros o instrumentos legales que posee la organización.

Desde su creación la OCDE ha logrado posicionarse en la esfera mundial como una de las más influyentes organizaciones pues, como indican Casanova y Navas (2011), a diferencia de otras “se distingue (...) por su capacidad para generar un “poder guía” gestado en una comunidad epistémica, conformada por analistas políticos, burócratas y “expertos” de los países miembros, que ejerce un dominio efectivo a nivel global sobre las “buenas prácticas” que deben asumir los Estados” (p.140). De esta forma, ser un país miembro se ha convertido en la prioridad en la agenda sin importar las consecuencias de implementar las políticas estandarizadas que el organismo recomienda, como parte de la estrategia de los Estados para conseguir mayor poder y tener un medio para conseguir sus intereses con la influencia que esta ejerce a nivel mundial.

A pesar de que el mencionado organismo no otorga créditos, presenta documentos de diagnóstico sectorizados, en los que estudia los casos de los países miembros, en los cuales se han identificado los aspectos generales de interés en el área de educación superior: 1) la adaptación de la educación superior de acuerdo a las necesidades del sector laboral para lograr una mayor integración; 2) mejorar la educación secundaria para incrementar el nivel de la educación superior y 3) diversificar las fuentes de financiamiento (no solo el gasto público) para reducir los recursos económicos empleados (Sánchez, 1998 citado en Maldonado, 2020), a través del gasto de los hogares, de instituciones privadas y fuentes internacionales. En otros documentos se menciona la comparación con otros niveles de educación indicando que se obtienen mejores habilidades y resultados en la vida con la intervención en los niveles de educación más bajos que la intervención en educación superior, (OCDE, 2015). Además afirma que los recursos privados pueden complementar el gasto público en educación superior generando una mejora en el acceso y en la calidad, y destaca que las matrículas pagadas por los estudiantes son “un medio más equitativo de financiar la educación superior que la financiación a través de ingresos del gobierno” (OCDE, 2020, p.42). Así se presenta la alineación de la OCDE con la política del Banco del Mundial sobre la mercantilización de la educación., con un papel destacado de los privados y los recursos internacionales.

Al analizar los documentos resalta la diferenciación que realiza la OCDE de los modelos de educación superior desarrollados en los países miembros como resultado de la aplicación de políticas y otros modelos con cambios por dinámicas propias del sector, pero en ningún caso se analizan los efectos adversos de la aplicación de políticas propiciadas desde las recomendaciones de las organizaciones internacionales.

Al igual que la forma de intervención del Banco Mundial, la OCDE busca la estandarización de políticas nacionales bajo el argumento de seguir el modelo de los casos exitosos económicamente: “[s]on prestigiosos economistas convertidos en “expertos”, policy makers y/o consejeros, los que fijan la dirección de los cambios que tienen que realizar las economías nacionales e internacionales para obtener mayores rendimientos” (Casanova y Navas, 2015, p.140). Es así como se configuran los modelos de educación superior orientados por las organizaciones que transmiten los intereses de los Estados más poderosos, en usos de sus capacidades para promover sus intereses.

Una de las herramientas a través de las cuales la OCDE ha promovido la estandarización es a través del Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes – PISA. La prueba inició la aplicación en el año 2000 y busca evaluar a jóvenes de entre 15 a 16 años (independiente del grado) en áreas de lectura, matemática y competencia científica (OCDE, s.f.). El argumento para su implementación es la relación que se establece entre los resultados de las pruebas y el crecimiento económico de los países, resaltando la importancia del resultado para la economía vía habilidades cognitivas adquiridas, pues según este enfoque los países de bajos ingresos pueden orientar políticas encaminadas para que sus estudiantes adquieran competencias que los conduzcan a prosperar en el futuro pero “la restricción vinculante parece ser la reforma institucional, no la expansión de recursos dentro del actual sistema institucional. Para que las inversiones en educación se traduzcan en el aprendizaje del estudiante, se requiere de un incentivo adecuado para que las personas involucradas en el proceso educativo actúen de la misma forma que un estudiante de desempeño avanzado” (Hanushek y Woessman, 2008, p.659). Con este tipo de análisis se presiona a los países a alcanzar los niveles “óptimos” en las pruebas.

Es posible identificar algunos aspectos positivos de la realización de las pruebas PISA como el contar con una base estadística que recopila información sobre conocimientos en ciertas áreas y permite la investigación a partir de dichos resultados. Uno de estas es la realizada por Alegre y Ferrer (2010) quienes difiere de la postura de la OCDE de que una mayor proporción de escuelas privadas no está significativamente asociada con mayores disparidades socioeconómicas en los resultados escolares, pues demuestran a través de análisis de regresión que los modelos escolares más orientados al mercado tienden a aumentar la segregación social de las escuelas.

Al respecto vale resaltar la crítica de Sacristán (2011) sobre PISA:

“No es un dogma, es mejorable, no es neutral, hay otros métodos de investigación, se mete en territorios muy discutibles no es fácil extraer de él consecuencias prácticas, descubre en muchos casos lo ya descubierto, propaga la idea de que en la educación sólo cuenta lo tangible, tiene un sesgo pedagógico, es una evaluación entre otras posibles y necesarias (...) (...) Las prácticas de evaluación

externa de los sistemas educativos, como es el caso de PISA, definen cuál es el conocimiento valioso y la pedagogía “correcta”; y lo hacen con un grado de poder de determinación que depende de las consecuencias que tengan sus resultados. No tienen las mismas repercusiones según cuál sea su utilización” (p. 76 y 77).

Como señala Casanova y Navas (2015, pág.135), a través de PISA, “la OCDE legitima relaciones de poder y control como forma de gobierno”, realizando diagnóstico, emitiendo juicio, brindando asesoría que influyen en el desarrollo de políticas educativas a nivel global. La estandarización de las pruebas y el conocimiento hace parte del ejercicio de poder por parte de los países hegemónicos para mantener el estatus quo, impidiendo que cada país encuentre de acuerdo con sus contextos y necesidades internas el establecimiento de modelos de educación superior, como se analizará a continuación para los casos de estudio.

3.2 La influencia de los organismos internacionales en la educación superior de Colombia y Argentina entre 1990 y 2020

Los organismos internacionales impulsaron una serie de reformas estandarizadas para todos los países de la región latinoamericana, sin embargo, como se mencionó anteriormente, en qué medida los países han adoptado los lineamientos depende de las relaciones de poder entre los estados receptores y los estados hegemónicos, así como la estructuración de un modelo económico neoliberal. Estas relaciones se exploran a continuación.

3.2.1 El caso colombiano: armonización con los lineamientos internacionales

Al contrastar el proceso de reforma del modelo de educación superior con las políticas, lineamientos y estándares para el otorgamiento de recursos para el desarrollo de modelos de educación superior se encuentra una alineación de la política colombiana con los requisitos y condicionamientos de los organismos internacionales. Estas disposiciones enmarcadas dentro del lema de la gobernanza son adoptadas como una única guía sin reparos sobre sus posibles efectos adversos.

La relación de Colombia con cada uno de los organismos analizados en este apartado presenta similares características a los de los países de la región. Colombia se unió a la UNESCO dos años después de creada la organización, en 1947. Además de su participación en las conferencias, se puede destacar que para el año 2020 Colombia recibió \$71 mil dólares para sus proyectos por parte de la

mencionada organización, con una línea de inversión para la estrategia de diversidad e inclusión en la educación superior (UNESCO, s.f.b). En comparación con el nivel mundial, esta financiación de proyectos es relativamente menor pues el continente africano es que el que ha concertado la mayor cantidad de recursos para diferentes proyectos. Sin embargo y a pesar de que la financiación no es un aspecto muy significativo, el rol de la UNESCO con el liderazgo activo, transformó el concepto de educación de un derecho a un bien público. Esta transformación que se alinea con las políticas del Banco Mundial permite explicar los efectos de las transformaciones sucedidas en el modelo de educación superior desarrollado en Colombia desde la década de 1990.

La relación con el Banco Mundial es pragmática. Colombia acató todas las orientaciones generadas desde el Banco plasmadas en la Ley N° 30 de 1992 y se dio inicio bajo la óptica mercantilista la racionalización de los recursos, la privatización y la transferencia de costos a los hogares a través del sistema de créditos educativos, que implicó el financiamiento del sector privado.

En correspondencia con la promoción de la reforma, el Banco otorgó fondos a Colombia así:

Tabla 24 Financiación del Banco Mundial a la reforma del modelo de educación colombiano

NOMBRE	REQUISITO	VALOR	OBJETIVO
Proyecto de educación secundaria (1993)	- Preparar planes de educación municipal	\$90 millones de dólares	<ul style="list-style-type: none"> - Implementar una nueva estrategia del gobierno nacional para las inversiones de cofinanciación en educación con los departamentos y municipios. - Proveer incentivos a los gobiernos locales y regionales para alcanzar los objetivos de educación nacional. - Apoyar el surgimiento de los municipios con un papel más amplio en la educación mediante la creación de capacidad local para la planificación, cofinanciamiento y ejecución de inversiones.
Préstamo a Departamentos: Pasto y Antioquia (1997)	- N/D	\$47,2 millones de dólares	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar la capacidad de los colegios, comunidades educativas y los municipios a brindar servicios educativos eficientes y de forma participativa. - Contribuir al objetivo municipal de mejorar el aprendizaje de los estudiantes, el índice de acceso y retención de estudiantes en el territorio del municipio. - Aumentar la proporción de estudiantes que superan con éxito la educación secundaria en la escuela pública y que prosiguen sus estudios en la educación terciaria (solo en proyecto Antioquia)

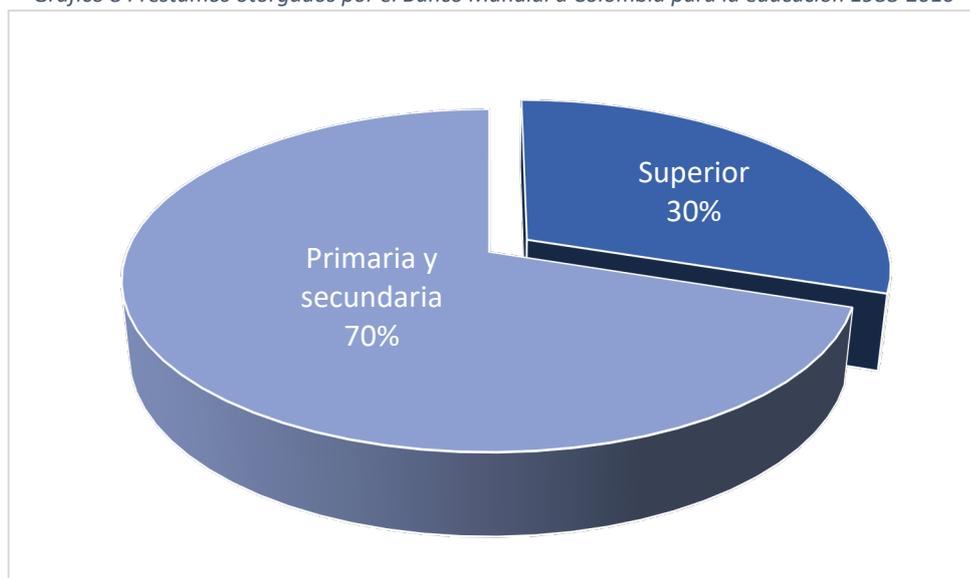
Fuente: Elaboración propia con base Banco Mundial (2020i)

Como se puede observar en los nombres de los proyectos, la reforma se orientó a la transferencia de educación desde nivel central a los departamentos, con el fin de disminuir el gasto público en educación del nivel central.

Posteriormente, desde 2002 y hasta el año 2018, el Banco aprobó seis proyectos para la educación superior por valor de \$1.045 millones de dólares. Al dividir la asignación de créditos en dos rangos

de fecha se observa el cambio de direccionamiento de la política sobre la educación superior, pues para el periodo 1990-2010 del total de créditos aprobados para la educación (\$1.744 millones de dólares) tan solo el 30% estaba destinado a la educación superior. En cambio, a partir del 2010 los créditos aprobados han sido solo para proyectos de la educación superior por valor de \$520 millones de dólares.

Gráfico 8 Préstamos otorgados por el Banco Mundial a Colombia para la educación 1988-2010



Fuente: Elaboración propia con base Banco Mundial (2020i)

Sin embargo, de los seis proyectos financiados por el banco para la educación superior (tabla 25) cinco de ellos con los más grandes montos fueron asignados para el sistema de créditos educativos. A través de este sistema se transfiere el costo de la educación a los individuos, se financia al sector privado y no se garantiza la calidad pues no se evalúa la calificación de la institución a la hora de otorgar préstamo, solo se requiere que cuente con la debida acreditación, que como se analizó en el apartado anterior presenta falencias en las mediciones de calidad.

Tabla 25 Financiación del Banco Mundial al modelo de educación superior colombiano

No.	NOMBRE DEL PROYECTO	VALOR (Millones de dólares)	Estado	Fecha de aprobación	Prestatario
1	Additional Financing for Access and Quality in Higher Education Project - PACES	\$160	Activo	29/03/2018	ICETEX
2	Access and Quality in Higher Education Project - PACES	\$160	Activo	30/01/2017	ICETEX
3	ACCESS WITH QUALITY TO HIGHER EDUCATION PROJECT-ACCES II -SOP PHASE 2	\$200	Cerrado	01/04/2010	ICETEX
4	Science, Technology and Innovation	\$25	Cerrado	15/07/2010	MINCIENCIA
5	Second Student Loan Support Project, APL Phase I	\$300	Cerrado	04/03/2008	ICETEX

No.	NOMBRE DEL PROYECTO	VALOR (Millones de dólares)	Estado	Fecha de aprobación	Prestatario
6	Higher Education - Improving Access	\$200	Cerrado	23/12/2002	ICETEX
	TOTAL	\$1.045			

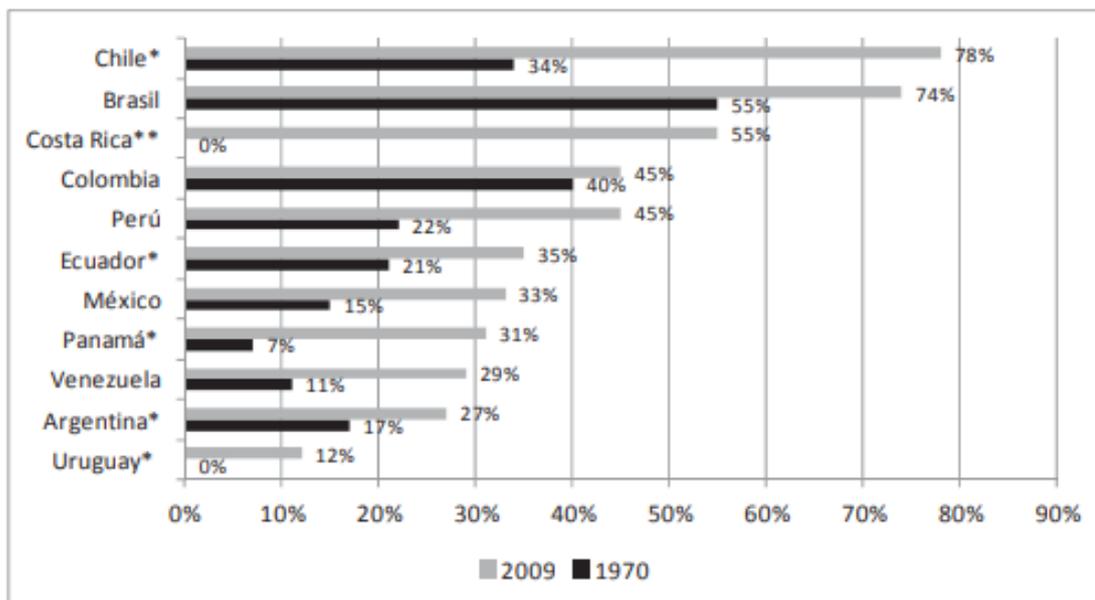
Fuente: Elaboración propia con base Banco Mundial (2020i)

En el caso de Colombia se da continuidad de las políticas a lo largo de todo el periodo 1990-2020 en el cual se identificaron 160 proyectos con crédito aprobado por valor de \$22.418 millones de dólares.

Este proceso de mercantilización se reforzó para el caso colombiano con el ingreso del país a la OCDE, quién ha promovido sobre todo los procesos de descentralización, al afirmar que “En muchos países, incluyendo Colombia, se reconoce la fuerza y los beneficios de un sistema de educación superior descentralizado” (OCDE, 2012, p.16). Como parte de las medidas consideradas exitosas, la OCDE resalta la inversión privada y la de los hogares como una significativa contribución complementaria al gasto del Estado, siendo Colombia uno de los países latinoamericanos de los primeros en acatar esta recomendación (gráfico 9) y ve preocupante la reversión en la tendencia indicando que debe ser tenido en cuenta “al analizar las perspectivas de alcanzar una estrategia de expansión financiera sostenible” (OCDE, 2012, p.301). Las fórmulas para lograr la expansión se vuelven comunes entre estas instituciones³⁷: el aumento de eficiencia interna (vía reducción tasas de deserción y disminuir tiempos de obtención de títulos) y la participación de diversos actores en la financiación (vía cobro de matrículas) como estrategia recomendada y que se complementa con el “bien establecido sistema de préstamos estudiantiles” (OCDE, p.304) desarrollado por el gobierno colombiano a través del ICETEX; así el modelo de educación colombiano se ha alineado con el modelo propuesto por los organismos internacionales.

Gráfico 9 Porcentaje de cobertura privada en educación superior en algunos países de América Latina (1970, 2009)

³⁷ La OCDE también propone el incremento del gasto público en educación, pero lo ve poco viable por el hecho de ser un país que no aún enfrenta a la insurrección armada (OCDE, 2012).



Fuente: OCDE (2012)

3.2.2 El caso argentino: una atenuada alineación con las organizaciones internacionales

El modelo de educación superior argentino no ha sido ajeno a las tendencias internacionales, sin embargo, la adopción de los lineamientos internacionales se ha desarrollado de forma atenuada, en el marco de políticas nacionales como se describió al analizar los efectos de las transformaciones. Con relación a la UNESCO, Argentina se adhirió tres años después de creada la organización, en 1948 y recibió en 2020 \$36 mil dólares de los cuales \$13 mil se destinaron a la promoción del desarrollo y liderazgo docente en ciencia y tecnología, (UNESCO, s.f.b.) pero de acuerdo con la información disponible no es posible identificar en qué medida impacta la educación superior. Sin embargo, al igual que Colombia, este recurso es muy poco relevante en comparación con las inversiones que realiza la organización en el mundo.³⁸

En el primer gobierno de Menem (1989-1995), Argentina implementó las reformas propuestas del Informe de Argentina: reorientación de recursos para el mejoramiento de la educación, publicado por el Banco Mundial en 1991, recomendadas para todos los países de la región: acciones enfocadas a la población más pobre, transferencia de educación desde nivel medio a las provincias (a fin de reducir el gasto nacional en educación), el establecimiento de un sistema nacional de evaluación y la reforma de la educación superior, para lo cual el Banco Mundial otorgó fondos así:

Tabla 26 Financiación del Banco Mundial a la reforma del modelo de educación argentino

³⁸ Para conocer en detalle los proyectos y los montos de financiación de la UNESCO, la información disponible se encuentra en <https://opendata.unesco.org/en/where-are-our-funds-being-spent/regions>

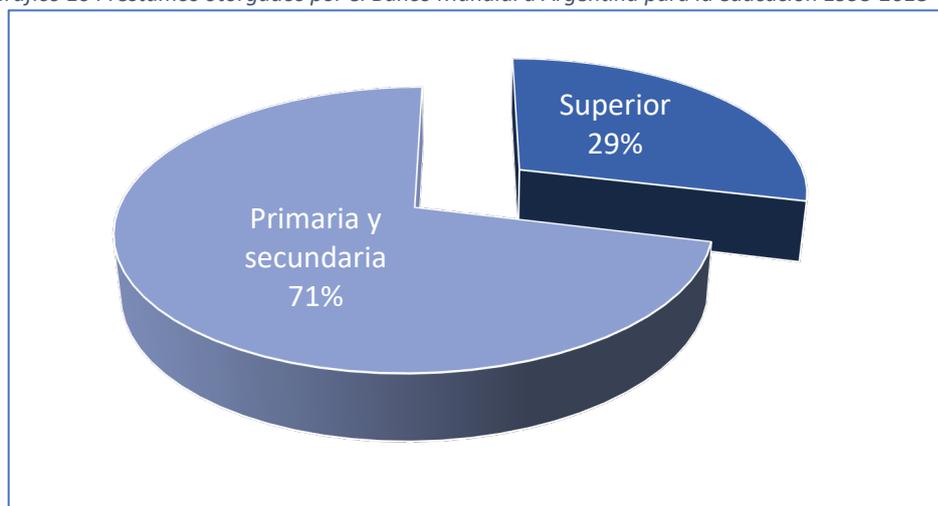
NOMBRE	REQUISITO	VALOR	OBJETIVO
Proyecto de desarrollo de las Provincias (1990 y 1994)	<ul style="list-style-type: none"> - Bajo nivel de endeudamiento - Capacidad de ejecución 	\$190 millones de dólares	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo a las provincias en la implementación de programas de ajuste. - Fortalecer las capacidades institucionales de sus gobiernos. - Financiamiento a inversiones físicas y desarrollo institucional.
Préstamo a provincias: Salta, Tucumán, Rionegro y San Juan (1997)	<ul style="list-style-type: none"> - Bajo nivel de endeudamiento - Capacidad de ejecución 	\$300 millones de dólares	<ul style="list-style-type: none"> - Promovió la reducción de gastos administrativos, el aumento del número de alumnos por profesor, (para reducir gastos de personal) controlando el ausentismo docente para reducir el número de maestros suplentes. - Disminución del número de institutos de formación para docentes y estimulando la participación del sector privado, ampliando los mecanismos concesión de subvenciones públicas. - Intentó establecer niveles salariales diferenciados, basados en el desempeño.
Proyectos de descentralización y mejora de la educación secundaria y desarrollo del sistema polimodal (1994, 1995 y 1998)	<ul style="list-style-type: none"> - La legislación de las provincias no aprobó los préstamos por lo que se cambió el proyecto hacia las escuelas de tercer ciclo y polimodales 	\$115,5 millones de dólares	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora en el acceso, la calidad y la eficiencia de la educación secundaria. - Incluía acciones de infraestructura, equipamiento, formación de profesores, etc.
Programa de reforma de la educación superior (1995)	<ul style="list-style-type: none"> - N/D 	\$115,5 millones de dólares	<ul style="list-style-type: none"> - Conformación del fondo para el mejoramiento de la calidad universitaria (Fomec). - Componente de fortalecimiento institucional: Creación de la CONAEU, creación de la Secretaría de Políticas universitarias (SPU), planeación de un sistema estadístico, desarrollo de un nuevo mecanismo de distribución de presupuesto, entre otros.

Fuente: Elaboración propia con base Banco Mundial (2020i) y (Mendez y Pronko, 2015)

En comparación con el caso colombiano es evidente las similitudes de los créditos otorgados por el Banco para los dos primeros proyectos del caso argentino. Resulta paradójico como la entidad que da lineamientos para reformar las instituciones de educación superior es la misma que otorga los créditos para el financiamiento de dichas reformas. Resulta aún más inverosímil como los Estados acceden a los condicionamientos. Para el caso el argentino, se evidencia con la asignación de los recursos para el programa de reforma de la educación superior y la expedición de la Ley de Educación Superior en el mismo año, que como se analizó anteriormente, se alinea a las recomendaciones al incluir el concepto de competitividad en la asignación de recursos, la diversificación de fuentes de financiamiento con participación del sector privado, el establecimiento de mecanismos de evaluación

y acreditación, para reforzar el principio de asignación por eficiencia y competitividad. Sin embargo, esta alineación es leve a pesar de tener más fondos provenientes para la educación por parte del Banco Mundial.

Gráfico 10 Préstamos otorgados por el Banco Mundial a Argentina para la educación 1995-2018



Fuente: Elaboración propia con base Banco Mundial (2020i)

A diferencia del caso colombiano, en el caso argentino se presenta financiación de la educación superior desde 1995, y hasta el año 2018, el Banco aprobó tres proyectos para la educación superior por valor de \$360 millones de dólares correspondiente al 29% del monto total en educación (gráfico 10). Entre estos se destaca el proyecto de reforma a la educación superior, como seguimiento a las políticas sugeridas por el Banco. Además, los dos préstamos adicionales aprobados por el Banco Mundial para la educación superior estuvieron orientados a la investigación.

Tabla 27 Financiación del Banco Mundial al modelo de educación superior argentino

No.	NOMBRE DEL PROYECTO	VALOR (Millones de dólares)	Estado	Fecha de aprobación
1	Additional Financing for the Unleashing Productive Innovation Project	\$45	Activo	08/07/2016
2	Unleashing Productive Innovation Project	\$150	Cerrado	25/09/2008
3	AR-Higher Education Reform Project	\$165	Cerrado	06/07/1995
TOTAL		\$360		

Fuente: Elaboración propia con base Banco Mundial (2020i)

La orientación de la política de acuerdo a las indicaciones del Banco se dio en el periodo del presidente Menem, sin embargo se identificó una tendencia de cambio del gobierno posterior (2003 a 2015) caracterizado por una retoma del Estado como proveedor asistencialista de la educación superior pero a la vez, no se revertió la reforma y se identifican algunos aspectos en los que se da continuidad a las políticas dirigidas desde organismos internacionales, como el énfasis en la inclusión,

el desarrollo de programas dirigidos a las escuelas más pobres y a los adultos para terminar la secundaria, y la estrategia de evaluación para mejorar la calidad (Mendez y Pronko, 2015). De cualquier forma, los efectos de esta reforma no se consideran tan desfavorables como en el caso colombiano donde la introducción de un modelo operante bajo la óptica de mercado ha privado a varios sectores menos favorecidos del acceso a la educación superior y en el mejor de los casos ha limitado el acceso a la educación superior de calidad.

Los cambios de gobernantes en el caso argentino no significaron variaciones importantes en los niveles de créditos otorgados pues en las dos presidencias de Menem (1989 - 1999) se aprobaron 70 préstamos por valor de \$12.751 millones de dólares y en el periodo kirchnerista (2003 – 2013) se aprobaron 71 préstamos, por un monto de \$10.738 millones de dólares, (Mendez y Pronko, 2015) lo que el mismo banco ha argumentado como el respaldo a la “agenda de desarrollo” de Argentina en vez de imponer “recetas desarrolladas en Washington” (Oreja & Vior, 2016). Es posible entonces afirmar que para el caso argentino se ha sabido aprovechar la relación con el Banco, pues el país continuó recibiendo préstamos, pero no cedió aspectos como la gratuidad o la completa apertura al sector privado.

Con el retorno de la postura neoliberal al gobierno en cabeza del presidente Macri, en 2016 se presentó formalmente la intención de adhesión a la OCDE la cuál fue rechazada. El documento de Estudio Económico de Argentina identificó como uno de los hallazgos los “débiles resultados producidos por el gasto en educación superior” y la recomendación fue “mejorar la eficiencia en el gasto en educación”, además del resultado poco favorable en las pruebas PISA; otras recomendaciones como “impulsar la educación superior ofrecería mejores dividendos” (OCDE, 2019), reflejan la orientación de la política en educación hacia los niveles básico y secundario en contraposición con la educación superior considerada de menor rentabilidad por estos organismos.

3.3 Acuerdos comerciales en las reformas de los modelos de educación superior para los casos de Argentina y Colombia

En 1995 la entrada en vigencia del Acuerdo General sobre el comercio de Servicio – AGCS y en la misma línea de las directrices emitidas por los organismos internacionales sobre la educación superior, reforzó el concepto de educación como un servicio, al ser incluida dentro de los sectores materia del acuerdo y cuya liberalización se procura con el fin de “ crear un sistema creíble y fiable de normas comerciales internacionales; garantizar un trato justo y equitativo a todos los participantes (principio de no discriminación); impulsar la actividad económica mediante consolidaciones

garantizadas; y fomentar el comercio” (OMC, s.f., s.p.). Los servicios que provee el Estado se encuentran expresamente excluidos del acuerdo (Artículo 1, numeral 3b y 3c), pero cada estado puede decidir qué sectores se abren al comercio internacional.

De acuerdo con el análisis realizado por García (2018), el AGCS definió cuatro formas de comercializar un servicio que se pueden asociar a la comercialización de la educación superior:

1. Tanto el consumidor como el proveedor que va a prestar el servicio, se mantienen en sus países (suministro transfronterizo). Para el caso de la educación superior se asocia a la formación virtual y a distancia.
2. Cuando el consumidor se desplaza hacia el lugar donde se brinda el servicio (consumo en el extranjero). En la educación superior se asocia a los estudiantes que viajan a otro país a estudiar.
3. Cuando el proveedor establece presencia permanente en el territorio donde se ofrece el servicio (creación de instituciones o establecimiento de sede)
4. Cuando se da el traslado temporal del oferente del servicio al lugar de suministro del servicio. Se asocia a la movilidad de profesores e investigadores extranjeros entre instituciones internacionales.

Observar la educación como un servicio y no como un derecho, refuerza el desarrollo de una política privatista acorde con la estructura de poder internacional en el contexto de la globalización neoliberal, con la principal consecuencia de avanzar en “separar la actividad económica y la operación del mercado de toda exigencia e incidencia desde el ámbito de la democracia” (Feldfeber, 2009, p.136). Así el Estado limita su accionar para el desarrollo de políticas orientadas hacia la atención de las necesidades de la sociedad a la que representa.

Cabe resaltar lo dispuesto en el cuarto párrafo del AGCS:

“Reconociendo el derecho de los Miembros a reglamentar el suministro de servicios en su territorio, y a establecer nuevas reglamentaciones al respecto, con el fin de realizar los objetivos de su política nacional, y la especial necesidad de los países en desarrollo de ejercer este derecho, dadas las asimetrías existentes en cuanto al grado de desarrollo de las reglamentaciones sobre servicios en los distintos países” (AGCS, OMC)

De esta forma cada uno de los países miembros tiene la potestad de definir en qué medida adopta políticas de desregularización en materia de educación, como se analiza a continuación.

3.3.1 Educación superior y el tratado de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos

El acuerdo suscrito entre Colombia y Estados Unidos en el año 2006 fue sancionado mediante Ley N° 1143 del año 2007 por el gobierno colombiano y en el 2011 por el gobierno norteamericano. El TLC no representó como tal la reforma del sistema de educación superior colombiano, pues se mantuvo el artículo 98 de la Ley N° 30 de 1992 que establece que: “Las instituciones privadas de Educación Superior deben ser personas jurídicas de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones, fundaciones o instituciones de economía solidaria”. Los defensores del tratado resaltan este aspecto como el mantenimiento de la posición clara, reservándose la autonomía y el derecho a la reglamentación en materia educativa (Botero, 2006) del Estado Colombiano, sin embargo, la pérdida de autonomía en la legislación de la educación superior colombiana se vio comprometida por la influencia de los organismos internacionales desde la década de los noventa.

Además, la constitución de compañías sin ánimo de lucro no es garantía de la no existencia de rentabilidad pues al funcionamiento de estas se les permite unos gastos operacionales en los que se presenta algún nivel de rentabilidad y tampoco implica que los servicios se ofrezcan de forma gratuita, pues en todas las instituciones de educación superior privada en Colombia se cobran aranceles a sus estudiantes.

Como aspectos que se resaltan favorables están la creación de un Grupo de Trabajo sobre Servicios Profesionales que analiza aspectos como la educación, los exámenes, la experiencia entre otros, para el otorgamiento de licencias para el ejercicio profesional sin embargo y como el mismo Botero (2006) afirma, la revisión de las medidas no implica un desmonte de las medidas disconformes de dichos Estados.

En conclusión, el tratado de libre comercio no implicó reformas adicionales a las ya establecidas en la década de 1990, pero la inclusión de la educación superior como parte de un servicio que se tranza comercialmente excluye la concepción de la educación como un derecho y los valores ligados a la educación y la formación de los individuos se pierde pues lo que se discute mediante los acuerdos es sobre quién va a vender la educación y bajo qué regulación (Feldfeber, 2009). Además, si bien no se modificó el modelo, la suscripción del acuerdo pudo lograrse por la adaptación del modelo neoliberal en el país.

En el área educativa el TLC se muestra crucial para entender otra lógica que ha prevalecido en estas discusiones sobre el mayor poder de Estados Unidos para negociar los tratados de liberalización, y que se ve reflejado en que los países que han firmado TLC con Estados Unidos han otorgado mayores concesiones que las del AGCS (Hermo, 2008). Los acuerdos que se presentan a la sociedad

como entre iguales son imposiciones de los países más poderosos para que los demás abran sus mercados, adquiriendo compromisos desproporcionados y que tienen un trasfondo de permitir el acceso a empresas transnacionales, a cambio de concesiones marginales. Como menciona Feldfeber (2009, p.140):

“El arancel promedio para los países subdesarrollados pasó del 25% a fines de los ochenta al 11% en 2005. El actual orden mundial se caracteriza por una asimetría radical, donde no existe “interdependencia” de Estados Nacionales soberanos que se representan de manera igualitaria en el marco de las Naciones Unidas u otras organizaciones internacionales. La estructura del Poder internacional, con clara hegemonía del capital financiero, está dada por unas 200 megacorporaciones que tienen un volumen combinado de ventas superior al PBN de todos los países del mundo con excepción de los nueve mayores. Junto a ellas, el gobierno de los países centrales, y en especial algunas las agencias especializadas de los mismos como los ministerios de economía y hacienda, los bancos centrales y los “perros guardianes” custodios del predominio internacional del capital financiero y agentes de disciplinamiento universal: las instituciones surgidas de los acuerdos de Bretón Woods en 1944: FMI, el Banco Mundial y la OMC (sucesora del GATT) y los think tanks creados o vinculados a fundaciones empresariales. (...) Por otra parte, los TLC se negocian de espaldas a la sociedad, la gran mayoría de los ciudadanos desconocen tanto las discusiones y negociaciones previas como los acuerdos que se establecen y las consecuencias de los mismos sobre sus vidas cotidianas”.

Es así como los tratados de libre comercio en correspondencia con los lineamientos de los organismos internacionales han promovido la implementación del modelo de educación superior colombiano, ajeno a la realidad social y a disposición de los capitales que mantienen poderoso a los países hegemónicos. Un modelo implantado difícilmente logrará cumplir con el propósito de la educación y revertir la histórica explotación a la han estado expuestos los países menos desarrollados.

3.3.2 El modelo de educación superior argentino y los acuerdos en el marco del MERCOSUR

El Mercado Común del Sur – MERCOSUR inicialmente integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay³⁹ inició sus operaciones en 1991 con la firma del Tratado de Asunción. Este proceso de integración funciona como bloque para negociar acuerdos de libre comercio con otros estados. Al ser países fronterizos la movilidad de personas y el comercio de servicios se ha visto muy beneficiado por el acuerdo.

³⁹ Venezuela se incorporó posteriormente pero se encuentra suspendida y Bolivia está en proceso de adhesión (mercosur.int)

Mediante el Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios se construyeron criterios para pautar el ejercicio profesional temporario permitiendo encontrar puntos comunes de reconocimiento (hasta por 2 años) relativos a asociaciones profesionales, estados nacionales y locales, “para resolver la problemática de la prestación de servicios sin radicaciones ni traslados permanentes” (Hermo, 2008, p.21) y se constituyó luego el Acuerdo para la Acreditación Regional de Carreras Universitarias de Grado para el Mercosur -ARCU-SUR, pero no se ha logrado que los títulos sean válidos en un país diferente al de origen (Hermo, 2014). Si el proceso de convalidación de títulos entre países con contextos socio-económicos similares no se ha concretado, se puede decir que la convalidación propuesta en el TLC de Colombia con Estados Unidos es probable que no se concrete.

Argentina ha suscrito acuerdos a través del Mercosur con Colombia, Chile, Perú, Bolivia, Egipto e Israel (SICE/OEA), pero no se identificaron elementos de impacto sobre el modelo de educación superior. Las negociaciones en el marco del MERCOSUR pueden entenderse como entre pares y esto ha generado un acuerdo más equitativo que ha permitido que todas las naciones se beneficien. MERCOSUR intentó suscribir un acuerdo con la Unión Europea pero no llegó a contratarse.

El hecho de que Argentina no presente acuerdos de libre comercio refleja una política con más conciencia de las necesidades propias, buscando fortalecer las relaciones con sus pares, y no el establecimiento de un modelo al servicio de los intereses del poder económico mundial.

CONCLUSIONES

Los modelos de educación superior analizados presentan contextos coincidentes en relación con el desarrollo de la globalización de la década de los noventa y la implementación de los lineamientos otorgados por los organismos internacionales, así como la suscripción de los acuerdos comerciales que naturalizaron la visualización de la educación superior como un servicio, redujeron el papel del Estado como garante y generaron consecuencias sobre la cobertura, la oferta, el financiamiento, la gratuidad y la calidad con efectos negativos en la mayoría de los casos.

En la década de 1980 ya existían diferencias en los modelos de educación superior de Colombia y Argentina relacionadas con la caracterización del sistema de oferta predominantemente privado para el caso colombiano, y con mayoría del sector oficial en el modelo argentino. Esta estructura permitió alcanzar una tasa de cobertura de 14.7% para el caso colombiano en el periodo previo a la reforma mientras que en Argentina alcanzó el 38.12% de la población en edad de acceder a la educación superior. Desde antes de la reforma el modelo de educación superior colombiano se presenta desarticulado con las necesidades de los ciudadanos pues al igual que en el caso argentino la demanda se orientó al sector oficial.

La etapa previa a la reforma también presentó elementos diferenciadores en el tipo de oferta educativa, que para el caso colombiano se orientó hacia las carreras de baja inversión y la incompleta dispersión en el territorio nacional de las instituciones, mientras que para el caso argentino se alcanzó mayor cobertura del territorio nacional. La disminución de presupuesto para la educación superior en el caso colombiano y el cobro de matrículas a los estudiantes en contraste con el crecimiento de presupuesto y la gratuidad del caso argentino para la década de 1980 permite inferir que, bajo un escenario de instituciones en su mayoría privadas, operando bajo el principio de utilidad se orienta a un modelo desarticulado de la educación superior con las necesidades sociales. El caso argentino refleja los efectos de consolidar un estado garante con una amplia presencia de la universidad pública

y gratuita, y con una articulación entre la educación superior y las necesidades sociales. Estas diferencias se corresponden con la presencia de organismos internacionales en el área de educación que en Colombia se identificó desde 1950 y en Argentina desde 1980.

En el periodo posterior a la reforma las diferencias que se observaron en la década anterior se profundizan. Frente a la hipótesis planteada sobre si la imposición de lineamientos orientados desde los organismos internacionales y los efectos de la suscripción de acuerdos comerciales para el desarrollo de los modelos de educación superior implementados en Argentina y Colombia es clara la evidencia que confirma su impacto en la mercantilización del sistema, ignorando las necesidades sociales contextuales de ambos países, promoviendo la fórmula estandarizada de reducir la participación del estado, descentralizar la educación para transferir el gasto hacia los departamentos y las provincias, (como parte de la política de reducción del déficit), la asignación de subsidios y becas focalizadas y la diversificación de las fuentes de financiamiento.

Como impacto en los indicadores planteados, se evidencia que sí se amplió la cobertura al incluir la participación de la oferta privada pero esta oferta se encuentra concentrada en los centros urbanos. Este indicador presenta diferenciación en los casos de estudio: en Argentina se presenta una cobertura a nivel nacional, mientras en Colombia no se ha logrado ampliar la oferta a todo el territorio, siendo una de las regiones más pobres del país la que no cuenta con instituciones de educación ni pública y mucho menos privada, pues no cumple con los niveles de rentabilidad que motiven su desarrollo en dicha área.

El problema de la mercantilización de la educación radica en que la ideología de su operación se basa en la idea de rentabilidad, es decir, que se genere la mayor utilidad con el menor costo posible. Esto ocasiona que no se desarrolle una educación orientada hacia la innovación, pues para ello, se requiere una mayor inversión, que no están dispuestas a asumir las instituciones privadas. Por ello la participación del Estado en el desarrollo de la educación superior se vuelve de vital importancia para generar estos estados del conocimiento.

Que el modelo de educación superior funcione bajo el enfoque de la rentabilidad implica que la educación-mercancía solo pueda ser adquirida por quienes además de demandarla, y estén habilitados para recibirla (enfoque de competencias), cuente con los recursos necesarios para adquirirla (Conde, 2006); lo anterior sumado a las barreras en el acceso a la educación pública han generado inequidad tanto en el acceso como inequidad en el acceso a instituciones de calidad, que, por ejemplo en el caso colombiano, tienden a tener los costos de matrícula muy elevados para el sector privado y en sector público, pocos cupos para cubrir la demanda.

Además se encontró que los programas ofertados fueron orientados hacia los intereses del capitalismo del mercado de los países con poder económico y no hacia las necesidades o intereses nacionales, más en el caso colombiano que en el caso argentino y aunque la orientación de la oferta no se puede considerar como único causante de los problemas de crecimiento y desarrollo económico, es uno de los factores que ha contribuido al deterioro de las fuerzas productivas nacionales en favorecimiento de la productividad del capital multinacional.

Tanto en Colombia como en Argentina se evidenció una disminución del financiamiento lo que impactó negativamente en la calidad. Las inversiones en investigación y desarrollo están lejos de alcanzar los niveles de los países “desarrollados”, lo que necesariamente lleva tanto en el caso colombiano como en el argentino a incursionar en proyectos que estén acordes con los países de avanzada en ciencia y tecnología, perpetuando el atraso pues “el conocimiento es poder”. La desviación del gasto público en el caso colombiano hacia la financiación del sistema privado demuestra una política en disposición a los intereses privados que, al operar bajo la lógica de la rentabilidad, genera efectos adversos en la calidad y la inequidad en el acceso. El sistema de crédito desarrollado en Colombia y que traslada los costos de la educación superior a los hogares representa la profundización en el acatamiento de las medidas promovidas desde los organismos y acuerdos internacionales.

El mantenimiento de la gratuidad en el modelo argentino y el cobro de aranceles en el modelo colombiano representan la mayor diferencia en la permeabilidad de los lineamientos internacionales. Resulta paradójico como Colombia acata las recomendaciones del consenso de Washington sin requerir ingresar al Plan Brady pues es un país que se caracterizó por estar al día en los pagos y de todas formas sus reformas fueron más profundas mientras Argentina que si requirió del salvamento y renegociación de la deuda no subyugó su política de educación a (la totalidad de) los postulados internacionales.

Ambas variables explicativas, tanto los lineamientos de los organismos como los acuerdos internacionales se encontraron influyentes en el desarrollo de los modelos de educación superior y complementarias en congruencia con la política de mercantilización, sin embargo, los lineamientos otorgados desde los organismos internacionales se encontraron más influyentes puesto que abarcan a todos los países miembros, mientras que la adopción de los acuerdos de libre comercio es discrecional de cada país y en pocos casos se ha involucrado la educación superior.

A partir del análisis realizado se pudo determinar la correspondencia entre las agendas mundiales de educación alineadas por el Banco Mundial, la OCDE, la UNESCO y la OMC que han profundizado la instauración del modelo neoliberal en las políticas educativas de los Estado para consolidar el

“negocio” de la educación, a través de las recomendaciones de aplicación de estrategias comunes a diferentes países: en primer lugar la reducción del déficit fiscal, que se traduce en menor inversión y por lo tanto menores posibilidades de generar cobertura en sectores donde falla el mercado en su lógica de rentabilidad, además limita el acceso por los cupos disponibles para el nivel bajo de inversión. Asimismo, los cambios tecnológicos y la adquisición de nuevas tecnologías se ven limitados por lo que las posibilidades de estar a la vanguardia en la oferta educativa estarán a disposición del sector privado, lo que implica un desarrollo desigual entre los estudiantes con familias de menor y mayor ingreso.

En segundo lugar, la estrategia de diversificar las fuentes de financiación a través de la descentralización de la educación, lo que transfiere la responsabilidad de esta a las provincias/departamentos que al no contar con niveles equivalentes de ingreso necesariamente generarán un desarrollo desigual de cobertura y calidad; diversificar las fuentes de financiación también a través de la transferencia del costo a los hogares, en donde el sistema de crédito se esgrime como fundamental y se incrementa la inequidad de acceso pues depende de los ingresos de las familias el poder acceder a las instituciones.

En tercer lugar, la atención focalizada a la población menos favorecida que representa per se un acceso inequitativo pues no se orienta a toda la población, pero, además en conjunto con el enfoque por competencias hacen que pertenecer a la población de bajos ingresos y poder acceder a la educación superior se asemeje a ganar la lotería. Sin embargo, las recomendaciones orientadas desde los organismos internacionales no han sido adoptadas de igual manera por todos los países.

Lo anterior, acorde con los postulados neorrealistas, en donde el Estado es el principal actor y el que da vida y mantiene el funcionamiento de las instituciones, muestra cómo éstas han buscado maximizar la posición de poder relativo de los Estados más poderosos, orientando la estructuración de modelos de educación superior hacia procesos y resultados ajenos a las dinámicas propias, impidiendo un desarrollo que genere una posición de mayor poder por parte de los Estados de menor ingreso.

El hecho de que el sistema internacional sea muliestatal en donde ninguna autoridad suprema existe (lo que le da la característica de anárquico), y las recientes tensiones entre Korea del Norte y Estados Unidos, reflejan la permanencia del peligro potencial que será constante mientras existan Estados con poder militar. Bajo este panorama ningún país está dispuesto a ceder poder y cualquier nación con un sistema de educación superior independiente a los postulados internacionales representa una amenaza. Así mantener el control sobre lo que se enseña se presenta como prioritaria en la agenda.

El control de los lineamientos sobre las políticas, temas de estudio y reglas de funcionamiento de la educación superior se da vía introducción del capital privado al sector. Este esquema funciona bajo los postulados de rentabilidad en donde los intereses por generar estructuras más productivas, tecnificadas y desarrolladas se ven limitadas por los costos asociados a dicha evolución. Aparece la mercantilización de la educación superior funcional al mantenimiento de las relaciones de poder entre Estados Unidos, las potencias europeas y el resto de países del mundo.

El principio de supervivencia de los Estados, que sustenta la teoría neorrealista, explica las diferencias entre la adopción de los lineamientos internacionales en los casos de estudio. Para el caso colombiano, desde tiempo atrás se ha configurado una relación basada en el interés comercial y militar con Estados Unidos en temas de orden público y manejo del conflicto armado, lo que lo lleva a acoger de forma amplia sus lineamientos; por su parte Argentina ha buscado mejorar su posición de poder generando acuerdos a nivel regional que permitan una mejor posición negociadora en aspectos económicos y políticos con las potencias.

De esta forma en Colombia los partidos gobernantes desde la reforma han mantenido la afinidad hacia el modelo de desarrollo económico neoliberal mientras que en Argentina se evidencia un cambio hacia el proteccionismo y el mantenimiento del Estado como garante de la educación superior en los periodos de gobierno del presidente Alfonsín y kirchneristas, lo que necesariamente marca una dinámica diferente en las relaciones con los países hegemónicos.

Otro aspecto para considerar es el hecho de que Argentina inició el proceso de reforma con una población con los menores índices de analfabetismo⁴⁰ de la región, así como con personas más educadas como lo refleja la tasa de cobertura de principio de los noventa. Al respecto ilustra citar el documento de la UNESCO, publicado en 1962:

“Nadie ignora que una población educada sea la base indispensable de una democracia auténtica, de la participación efectiva del pueblo en asuntos nacionales, del desarrollo industrial y agrícola, de una mayor producción y de un mayor ingreso por habitante y, por lo tanto, del bienestar social y económico que deriva de niveles de vida superiores” (UNESCO, 1962, p.1)

Esto nos lleva a observar el papel de los organismos internacionales como parte de la estrategia de los Estados más poderosos, quienes las crearon y las han mantenido, y quienes las usan para alcanzar sus objetivos e intereses. En este caso el interés en mercantilizar la educación superior es evidente en el mantenimiento del poder, para perpetuar el sometimiento de los estados con menor ingreso.

⁴⁰ Es el resultado de la implementación de la Ley N° 1.420 sancionada en 1884 bajo la presidencia de Julio Argentino Roca de educación común, gratuita y obligatoria.

BIBLIOGRAFÍA

- Abusada S., R. (1999). El Reincorporación del Perú a la Comunidad Financiera Internacional. Serie Estudios. Instituto Peruano de Economía. Lima
- Alegre, M. À., y Ferrer, G. (2010). School regimes and education equity: some insights based on PISA 2006, *British Educational Research Journal*, 36 (3), 433-461. DOI: 10.1080/01411920902989193.
- Algañaraz S., V. H. (2019). El circuito de las universidades privadas en Argentina (1955-1983): entre la autonomía académica y la heteronomía del campo de poder. Hacia una tipología de sus instituciones. *Sociológica*, 34(96), pp. 275-318
- Alzate M.C. (2006). La estratificación socioeconómica para el cobro de los servicios públicos domiciliarios en Colombia: ¿solidaridad o focalización?. *Serie Estudios y Perspectivas*. (14), CEPAL
- Arboites A., H. (2007). Tratado de Libre Comercio y educación superior: El caso de México, un antecedente para América Latina. *Perfiles Educativos*, 29(118), 25-53. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982007000400003
- Asmar M. P. (s.f.). Ley del embudo en la financiación de la educación superior colombiana. *Ensayos Académicos*. El Observatorio de la Universidad Colombiana. Recuperado de: <https://www.universidad.edu.co/ley-del-embudo-en-la-financiacion-de-la-educacion-superior-colombiana/>
- Asociación Internacional de Fomento – AIF (s.f.). “Financiamiento”. Recuperado de: <https://aif.bancomundial.org/financiamiento>
- Avella G., M. (2008). Perspectivas del crecimiento del gasto público en Colombia, 1925-2003. ¿Una visión descriptiva à la Wagner, o à la Peacock y Wiseman? *Borradores de economía*, 544. Banco de la República Colombia.
- Banco Interamericano de Desarrollo – BID (1999). Cambio y crecimiento en América Latina: Ideas y Acciones. IDB Bookstore. Washington.

Banco Mundial (1990). World Development Report 1990 : Poverty. New York: Oxford University Press. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5973> License: CC BY 3.0 IGO.

_____ (2000). Cambio educacional en América Latina y el Caribe: La educación en América Latina y el Caribe. Documento de trabajo. Recuperado de: <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/991981468300538039/la-educacion-en-america-latina-y-el-caribe>

_____ (2002). Constructing Knowledge Societies : New Challenges for Tertiary Education. Directions in Development;. Washington, DC: World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15224> License: CC BY 3.0 IGO

_____ (2015). Informe Anual 2015. Washington, DC: World Bank. © World Bank. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/684241468187780194/pdf/99910-WBAR-Box393213B-PUBLIC-disclosed-10-2-15-SP.pdf>

_____ (2016). What Matters Most for Tertiary Education Systems: A Framework Paper. *Working Paper Series*. [11].

_____ (2019a) World Development Report 2019 : The Changing Nature of Work. World Development Report;. Washington, DC: World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30435> License: CC BY 3.0 IGO.

_____ (2019b). “Poner fin a la pobreza de aprendizajes: Una meta para incentivar la alfabetización. Recuperado de: <https://www.bancomundial.org/es/news/immersive-story/2019/11/06/a-learning-target-for-a-learning-revolution>

_____ (2020a). World Development Indicators. Gasto público en educación (% del PIB). Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?view=chart>

_____ (2020b). World Development Indicators. Gasto en educación de nivel terciario (% del gasto público en educación). Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TERT.ZS?view=chart>

_____ (2020c). World Development Indicators. Crecimiento del PIB per cápita (% anual). Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD.ZG?view=chart>

_____ (2020d). Tasa de incidencia de la pobreza, sobre la base de la línea de pobreza nacional (% de la población). Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.NAHC?view=chart>

_____ (2020e). World Development Indicators. GINI index (World Bank estimate)” [SI.POV.GINI]. Recuperado de: <https://data.worldbank.org/indicador/SI.POV.GINI?view=chart>

- _____ (2020f). World Development Indicators. Desempleo, total (% de la población activa total) (estimación modelado OIT) Recuperado de:
<https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.TOTL.ZS?view=chart>
- _____ (2020g). World Development Indicators. Inscripción escolar, nivel terciario (% bruto). Recuperado de:
<https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.TER.ENRR?end=1990&locations=CO&start=1980&view=chart>
- _____ (2020h). World Development Indicators. Gasto militar (% del gasto de gobierno). Recuperado de: <https://data.worldbank.org/indicador/MS.MIL.XPND.ZS?view=chart>
- _____ (2020i). Projects. <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-list>
- _____ (s.f.a). “El Grupo Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI)”. Recuperado de: <https://www.bancomundial.org/es/about/history/the-world-bank-group-and-the-imf>
- _____ (s.f.b). “Directorio Ejecutivo”. Recuperado de:
<https://www.bancomundial.org/es/about/leadership/directors>
- Barba S. C. (2007). *Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos. América Latina: Regímenes de bienestar en transición al iniciar el Siglo XXI*. México: Universidad de Guadalajara.
- _____ (2020). Liberalismo y universalismo en tensión: 25 años de reformas sociales en los regímenes de bienestar de América Latina. En C. Midaglia, G. Ordóñez & E. Valencia (Eds.), *Políticas sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI. Innovaciones, inercias y retrocesos* (pp.75-108). CLACSO.
- Bárcena, A. (2014). La crisis de la deuda latinoamericana: 30 años después. En J. A. Ocampo, B. Stallings, I. Bustillo, H. Velloso, y R. Frenkel, *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica* (págs. 9-18). CEPAL. Santiago de Chile.
- Berry R. A. y Thoumi F. E., (1986). Crecimiento y políticas económicas en Colombia (1970-1984). *Cuadernos de Economía*. 7 (9), 119-152
- Bertranou F. & Casanova L, (2014). *Informalidad laboral en Argentina: Segmentos críticos y políticas para la formalización*. Buenos Aires, Argentina: Organización Internacional del Trabajo
- Bocanegra A. H., (2011). Las reformas legales a la Universidad en Colombia: Los síntomas de una crisis permanente y la continuidad de una política. *Verba Juris*. Enero- Junio. Biniversidad Libre. Bogotá, Colombia.

- Botero, J. (2006). Retos y oportunidades de la educación frente al TLC. *Revista de Ingeniería, Universidad de los Andes*, 24, 109-11. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/ring/n24/n24a18.pdf>
- Brunner J. J., & Miranda D. A. (2011). Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2011. Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA)
- _____ (2016). Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016. 1era ed. Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA)
- Brunner, J. & Ferrada, R. (Eds.) (2011). Educación superior en Iberoamérica. Informe 2011. Providencia, Santiago: Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA)-Universia, 1-431. Primera edición. Recuperado de: <https://cinda.cl/wp-content/uploads/2011/10/educacion-superior-en-iberoamerica-informe-2011.pdf>
- Buchbinder, P. (2006). La universidad: breve introducción a su evolución histórica. [Texto Universidad Nacional del Litoral]. Recuperado de http://www.unl.edu.ar/ingreso/pu/wp-content/uploads/2015/12/Buchbinder_Evolucion-historica-2008.pdf
- _____. (2017). Las universidades en la Argentina: una brevísima historia. *Revista: Voces en el Fenix* (65). Recuperado de <https://www.vocesenelfenix.com/content/las-universidades-en-la-argentina-una-brev%C3%ADsima-historia>
- Burgos S., J. G. (2019). Las organizaciones internacionales y sus recursos de poder. Una propuesta analítica. *Estudios Políticos* (54)
- Camacho S., C. A. (2008). ¿Autonomía o Control?: criterios para medir la calidad en la educación superior. *Revista Ecosalle*. (23).
- Canan, S.R. (2017). Influencia de los organismos internacionales en las políticas educacionales. ¿Solo hay intervención cuando hay consentimiento?. 1era edición. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO, Buenos Aires.
- Carcedo, J.F (2019). Una discusión sobre el rol de las Organizaciones Internacionales en la teoría de las Relaciones Internacionales. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/332851272_Una_discusion_sobre_el_rol_de_las_Organizaciones_Internacionales_en_la_teor%C3%ADa_de_las_Relaciones_Internacionales
- Carrasco G., A. (2017). Los nuevos modelos de gobernanza universitaria. El caso de la Unión Europea como organismo supranacional que configura el sistema universitario español. *Journal of Supranational Policies of Education*, 107-122. DOI: <https://doi.org/10.15366/jospoe2017.m1>
- Casanova, G. S., & Navas, J. J. L. (2015). Política global más allá de lo nacional. Reforma educativa (LOMCE) y el régimen de estandarización (OECD). Bordón. *Revista de Pedagogía*, 67(1), 135–148.

- Castrillón, J. (2013). The cold war in Colombia: Colombian defense policy and the role of the United States, 1966-1970. *Revista De Relaciones Internacionales, Estrategia Y Seguridad*, 8(1), 85-112. <https://doi.org/10.18359/ries.66>
- CEPALSTAT (2020). Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. Recuperado de: http://interwp.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Economico.html?pais=ARG&idioma=spanish
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL - CEPALSTAT (2019). “Estadísticas e indicadores sociales – Educación, Tasa bruta de matrícula nivel terciario”.
- Conde, A. (2006). El rumbo de la universidad pública, globalización neoliberal y educación superior. Ensayos críticos N° 2. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 131-138. Recuperado de <http://www.espacio-critico.com/sites/all/files/libros/ecrt/ensayoscriticosno2.pdf>
- Consejo Nacional de Acreditación – CNA, (s.f.a). “Sistema Nacional de Acreditación en Colombia”. Recuperado de : <https://www.cna.gov.co/1741/article-186365.html>
- _____, (s.f.b). “Evolución de la Acreditación en Colombia”. Recuperado de: <https://www.cna.gov.co/1741/article-186348.html>
- De Almeida F.L, J. (2013). O papel das ideias e das Organizações Internacionais nas Teorias das Relações Internacionais. *Revista de Estudos Internacionais*, 4(1), 83-99
- Del Búfalo, E. (2002). Las reformas económicas en América Latina. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. 8 (2). 129-182.
- Del Campo, N. (2020). Políticas para la democratización en la educación superior: el caso del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (2014-2020). *RAES*, 12(20), 61-77
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE (1982). Boletín Mensual de Estadísticas. (366). Bogotá.
- _____, (2016). Medición del Empleo Informal y Seguridad Social. Trimestre octubre – diciembre de 2015. Boletín Técnico. Bogotá.
- _____, (2018). Boletín Técnico Cuentas nacionales anuales. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/cuentas-nal-anuales/bol-cuentas-nal-anuales-2018provisional.pdf>
- _____, (2019). Pobreza Multidimensional por departamentos 2018. Resultados. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/presentacion_pobreza_multidimensional_18_departamento.pdf
- Departamento de Información Universitaria – DNPeIU - SPU – DIU (s.f.). Síntesis de Información
- Díaz G., L. B., (2011). La educación superior: entre derecho y mercancía. *Criterio jurídico garantista*, 5, 140-153. Recuperado de:

- http://www.fuac.edu.co/recursos_web/documentos/derecho/revista_criterio/articulosgarantista5/8Luis_Diaz.pdf
- Dirié C., Mollis M., Dono R. S., Herger N., Ruiz G. & Mayer G. (2002). Mapa de la Oferta de Educación Superior en la Argentina del 2000. Informe Final. Recuperado de <file:///C:/Users/oscar/Documents/Nata/EdAL/INFORMEFinaloferta%20Argentina.pdf>
- Escorsa, P.; Majluf, N.; Malagardis, A., Petrillo, J., & Figueroa, C. (1991). La deuda externa latinoamericana. *El Ciervo*, 40(480), 6-13.
- Espinoza O. (2016). El rol del banco mundial en la conformación de las políticas de educación superior en las sociedades en desarrollo. En *La Retórica Global y Nacional de la Reforma Educativa y la Práctica de la In(equidad) en el Sistema de Educación Superior Chileno (1981-1998)* Ed. D. diss., University of Pittsburgh, 2002
- Estadísticas Universitarias 2018-2019. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sintesis_2018-2019_sistema_universitario_argentino_-_ver_final_1_0.pdf
- Estevez, M. (2019). “Alineación y alienación”: política educativa argentina en tiempos de restauración neoliberal. *Revista Rumbos TS. Un Espacio Crítico Para La Reflexión En Ciencias Sociales*, (20), 49-81. Recuperado de: <http://revistafacso.ucevaldeparaguay.edu.uy/index.php/rumbos/article/view/316>
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO (1985). *La Educación Superior en Argentina*. CRESALC-UNESCO
- Feldfeber M. & Gluz N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los ‘90, contradicciones y tendencias de “nuevo signo”. *Educ. Soc., Campinas*, 32, (115), 339-356. Recuperado de: <https://www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a06.pdf>
- Feldfeber, M. (2009). Educación “¿en venta?” Tratados de libre comercio y políticas educativas en América Latina. En P. Gentili et al. (Comps.), *Políticas de priva-tización del espacio público y educación en América Latina* (135-161). Buenos Aires: Homosapiens.
- Fernández, L. N. (2002). Acreditación y sistemas de evaluación. *La Educación Superior En La Argentina*, 145. Recuperado de: <https://eco.mdp.edu.ar/cendocu/repositorio/00098.pdf>
- _____ (2007). La evaluación y la acreditación de la calidad. Situación, tendencias y perspectivas. En IESALC (Eds). *Informe sobre la educación en América Latina y el Caribe 2000-2005: La metamorfosis de la educación superior (pp.33-42)*, Caracas, IESALC.
- _____ (2017). Argentina: Repensando la calidad de la educación superior. NODAL. Noticias de América Latina y el Caribe. Recuperado de:

- <https://www.nodal.am/2017/11/argentina-repensando-la-calidad-la-educacion-superior-norberto-fernandez-lamarra/>
- Gallegos, M. (2005). La Educación en Latinoamérica y el Caribe: Puntos Críticos y Utopías. *Revista latinoamericana de estudios educativos (México)*, vol. XXXV, núms 1-2. 7-34
- García de F., A (1997). La Reforma de la Educación Superior en la Argentina: entre el Mercado, la Regulación Estatal y la Lógica de las Instituciones. NUPES Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior Universidade de São Paulo.
- _____ (2016). Educación Superior en Iberoamerica Informe 2016. Informe Nacional: Argentina. Universia. CINDA
- García G, C. (2003). “Balance de la década de los ‘90 y reflexiones sobre las nuevas fuerzas de cambio en la educación superior.” Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Buenos Aires.
- Gentile R. E. (2001). Argentina y su política exterior frente al Bloque Oriental durante la Guerra Fría (1945-1990). Centro de estudios internacionales para el desarrollo - CEID
- Giménez G. & del Bello J.C. (2016). La Ley 24.521 de Educación Superior. Su impacto modernizante y la necesaria nueva agenda de política pública universitaria. *Debate Universitario*. (9). Recuperado de: http://www.afam.org.ar/textos/04_07_19/ley.pdf
- Gómez, C. V.M. (1995). La educación tecnológica en Colombia ¿Educación terminal o primer ciclo de las ingenierías y las ciencias? Bogotá, Colombia: Editorial Universidad Nacional.
- Gómez, J. F. & Galindo, C. A. (2019). El sistema de Educación Superior en Colombia: ¿La educación como derecho o mercancía? América Latina en movimiento. Sp. Tomado de: <https://www.alainet.org/es/articulo/198089>
- Gómez, V.M. (2015). La pirámide de la desigualdad en la educación superior en Colombia. Diversificación y tipología de instituciones. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas. Recuperado de: <https://www.compartirpalabramaestra.org/documentos/la-piramide-de-la-desigualdad-en-la-educacion-superior-en-colombia.pdf>
- Gonzalez, L., & Espinoza, Ó. (2008). Calidad en la educación superior: concepto y modelos. *Calidad en la Educación*, 0(28), 248-276. doi:<http://dx.doi.org/10.31619/caledu.n28.210>
- Guarga R. (2008). La educación superior y los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio
- Haggis, S. M. (1992). Educación para todos: Finalidad y contexto. Conferencia Mundial sobre Educación para Todos. Monografía I. UNESCO.
- Hanushek, E. A., y Woessmann, L. (2008). The role of cognitive skills in economic development, *Journal of Economic Literature*, 46 (3), 607-668. DOI: 10.1257/jel.46.3.607

- Hermo, Javier P. (2008). El Acuerdo General de Comercio de Servicios y la educación superior. Temas en debate, estado de las negociaciones y opciones de regulación de los países de la región. En Tancredi, Beatriz (ed.). Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe. Contribuciones a los documentos síntesis. ISBN: 978-958-98546-2-4. Bogotá: IESALC-UNESCO. Disponible en: <http://www.iesalc.unesco.org.ve>
- _____ (2014). Perspectivas de la integración regional universitaria en América Latina: del Mercosur a la Unasur. *En Voces en el Fénix Mentas Peligrosas*. (33). Recuperado de: <https://www.vocesenelfenix.com/content/perspectivas-de-la-integraci%C3%B3n-regional-universitaria-en-am%C3%A9rica-latina-del-mercosur-la-unas>
- IESALC-UNESCO (2002). La educación superior en Colombia. Informe. Recuperado de: <https://www.urosario.edu.co/Subsitio/Foros-de-Reforma-a-la-Educacion-Superior/Documentos/UNESCO--Informe-educacion-Superior-en-Colombia--20.pdf>
- Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX (2018). Informe de Gestión 2018. Recuperado de: <https://portal.icetex.gov.co/Portal/docs/default-source/atenci%C3%B3n-al-ciudadano/rendici%C3%B3n-de-cuentas-2017/informe-de-gestion-del-2018.pdf?sfvrsn=4>
- _____, (2016). Informe de Gestión 2015. Recuperado de: https://portal.icetex.gov.co/Portal/docs/default-source/documentos-el-icetex/plan-estrategico/informes-de-gestion/iinforme_gestion_baja.pdf
- _____ (s.f). “Subsidios y condonación del crédito”. Recuperado de: <https://portal.icetex.gov.co/Portal/Home/el-icetex/biblioteca/archivo-lineas-de-credito/estudios-tecnico-profesionales-tecnologicos-y-universitarios/cr%C3%A9dito-a-mediano-plazo/subsidio-y-condonaci%C3%B3n-del-credito>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos – INDEC (2020). Unidades de servicio de educación común por nivel de enseñanza y ciclo, según provincia. Total del país. Años 2017 y 2018. Recuperado de: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-33-98>
- Iregui, A.M., Melo & L., Ramos, J. (2006). La educación en Colombia: análisis del marco normativo y de los indicadores sectoriales. *Revista de Economía del Rosario*, 9(2), 175-238
- Jirón, M. (2008) La institución de la modalidad de educación tecnológica en Colombia: una mirada.
- Lichtensztejn S. (2012). El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Sus relaciones con el poder financiero. *Economía UNAM*. .9 (25). 14-28. ISSN 1665-952X
- Linde de C., L. M (2012). Un poco de historia: El Plan Brady y otros ejemplos. En: *La crisis en Europa: ¿un problema de deuda soberana o una crisis del euro?* 243-256

- Maldonado, A. (2000). Los organismos internacionales y la educación en México. El caso de la educación superior y el Banco Mundial. En *Perfiles Educativos* (Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación Distrito Federal, México, Vol. 22).
- Marginson S. Mollis M (2007). "The door opens and the tiger leaps": Theories and Reflexivities of Comparative Education for a Global Millennium. *Comparative Education Review*, 45 (4), 581-615.
- Martinez L. & Prada S. (2012). Consecuencias de medir progreso educativo con pruebas estandarizadas: el caso de los Estados Unidos. *Virajes*. 14(1). 47-63
- Martínez, R. G. (1999). Recopilación de Series Históricas del Producto y del Ingreso. CEPAL, oficina Buenos Aires
- Mascheroni L., J. I. (2007). Disposiciones constitucionales sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe. Cuadro Comparativo. En IESALC (Eds). *Informe sobre la educación en América Latina y el Caribe 2000-2005: La metamorfosis de la educación superior* (pp.33-42), Caracas, IESALC.
- Mearsheimer, J. (1994/95). The False Promise of International Institutions. *International Security*, 19(3), 5-49.
- Medina C., Núñez J. & Sánchez, F. (s.f). Pobreza, Desigualdad y Progreso Social en Colombia: 1976-1997. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico – CEDE. Recuperado de: <http://decon.edu.uy/network/M00/medina.pdf>
- Melo B., L. A., Ramos F., J. E. & Hernández S., P. O. (2017). La educación superior en Colombia: situación actual y análisis de eficiencia. *Revista Desarrollo y Sociedad*. Primer semestre.
- Mendes P. J. M & Pronko M., (2015). A demolição de direitos: um exame das políticas do Banco Mundial para a educação e a saúde (1980-2013). Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio – Fiocruz. Rio de Janeiro.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (s.f). Resultados de Gestión 2009 del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Recuperado de: http://www.infoleg.gob.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno1-2-2010-1.htm
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo – MINCOMERCIO (2018). INFORME SOBRE LOS ACUERDOS COMERCIALES VIGENTES DE COLOMBIA. En cumplimiento de la Ley 1868 de 2017, “Por medio de la cual se establece la entrega del Informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales ratificados por Colombia”. Recuperado de: <http://www.tlc.gov.co/TLC/media/media-TLC/Documentos/Informe-sobre-los-Acuerdos-Comerciales-vigentes-de-Colombia.pdf>

- Ministerio de Educación Nacional de Colombia – MEN (2015). Compendio estadístico de la Educación Superior Colombiana. Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá.
- _____ (2017). Anuario Estadístico de la Educación Superior Colombiana. Imprenta Nacional de Colombia.
- _____ (2018). “Gobierno lanzó ‘Generación E’, el nuevo programa de educación superior que beneficiará a 336 mil estudiantes de todo el país durante el cuatrienio”. Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-377779.html?_noredirect=1
- Miñana, C. & Rodríguez, J. G. (2003). La educación en el contexto neoliberal. *La Falacia Neoliberal*, 285–322
- Miranda P., L. (2016). Influencia de las Organizaciones Internacionales en el modelo de desarrollo de los países de América Latina mediante de la educación. Tesis de pregrado. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- Mollis, M. (2007). La educación superior en Argentina: Balance de una década”. *Revista de la Educación Superior*, XXXVI (142), 69-85. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior Distrito Federal, México.
- _____ (2008). Las reformas de la educación superior en argentina para el nuevo milenio. *Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP*, 13,(2), 509-532.
- _____ (2008). Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales: Buenos Aires. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101109010429/mollis.pdf>
- _____ (2014). Administrar la crisis de la educación pública y evaluar la calidad universitaria en América Latina: dos caras de la misma reforma educativa”. *Revista de la Educación Superior*. XLIII(169), 25-45.
- Monclús, A., & Saban, C. (1996). Análisis de la creación de la UNESCO. *Revista Iberoamericana De Educación*, 12, 137-190. <https://doi.org/10.35362/rie1201153>
- Morandé, F. (2016). A casi cuatro décadas del Consenso de Washington ¿Cuál es su legado en América Latina? *Estudios Internacionales* 185 (2016) - ISSN 0716-0240 • 31-58 Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile
- Moreno B., J.C., & Ruiz N, P. (2009). La educación superior y el desarrollo en América Latina, México, Organización de las Naciones Unidas (ONU)-CEPAL (Serie Estudios y Perspectivas, 106).
- Noticias de América Latina y el Caribe – NODAL (2018). ¿En qué consistió la Reforma Universitaria de 1918?. Recuperado de: <https://www.nodal.am/2018/06/en-que-consistio-la-reforma-universitaria-de-1918/>

- Observatorio de la Universidad Colombiana (2020a). “Hora de revisar la composición y rol del CESU” Recuperado de: <https://www.universidad.edu.co/hora-de-revisar-composicion-y-rol-del-cesu/>
- _____ (2020b). Resultados Saber Pro 2019 de cada una de las IES, y su comparación con 2018. Consultado en: <https://www.universidad.edu.co/resultados-saber-pro-2019-de-cada-una-de-las-ies-y-su-comparacion-con-2018/>
- Ocampo, J. A. (2014). La crisis latinoamericana de la deuda. En J. A. Ocampo, B. Stallings, I. Bustillo, H. Velloso, y R. Frenkel, La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica. CEPAL. Santiago de Chile. .19-51.
- OCDE (2012). La Educación superior en Colombia. *Evaluaciones de políticas nacionales de Educación*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/Evaluaciones%20de%20pol%C3%ADticas%20nacionales%20de%20Educaci%C3%B3n%20-%20La%20Educaci%C3%B3n%20superior%20en%20Colombia.pdf>
- _____ (2012). La Educación Superior en Colombia. *Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/Evaluaciones%20de%20pol%C3%ADticas%20nacionales%20de%20Educaci%C3%B3n%20-%20La%20Educaci%C3%B3n%20superior%20en%20Colombia.pdf>
- _____ (2019). OECD Economic Surveys Argentina 2019, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0c7f002c-en>
- _____ (2020). Mobilising financial resources for higher education, en *Resourcing higher education: challenges, choices and consequences*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/cd677b19-en>.
- _____ (2015). In It Together: Why Less Inequality Benefits All. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264235120-en>.
- _____ (s.f). El programa PISA de la OCDE Qué es y para qué sirve. OECD Publishing, Paris. Recuperado de: <https://www.oecd.org/pisa/39730818.pdf>
- OMC (s.f.) “El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS): objetivos, alcance y disciplinas”. Recuperado de: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/gatsqa_s.htm
- Ordoñez, M. &y Rodríguez, B. (2018). Influencia de los organismos internacionales en las reformas educativas de Latinoamérica. *Educación y Ciudad*, 101-112.
- Oreja & Vior (2016). La educación y los organismos internacionales de crédito. Préstamos y recomendaciones para América Latina (2000-2015). *Journal of supranational policies of education*, (4), 18-37

- Ortiz, R. (2018). *Belisario Betancur Cuartas*. [Bibliografías Líderes Políticos]. Recuperado de https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/colombia/belisario_betancur_cuartas
- Parra S. & Jaramillo B., (1985). La educación superior en Colombia. Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (CRESALC/UNESCO).
- Pérez I. E. (2017). Los organismos internacionales y su incidencia en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo: notas introductorias para comprender su naturaleza, funciones y comportamiento. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*,(127), 49-81.
- Pérez R, C. (2014a). La expansión de la educación universitaria en Argentina: políticas y actores. *Integración Y Conocimiento*, 3. Recuperado a partir de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/integracionyconocimiento/article/view/9243>
- _____ (2014b). La Coordinación del Sistema Universitario. *Voces en el fénix*, (65).
Recuperado de: https://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/pdf/08_13.pdf
- Pogliaghi, L. (2019). Educación superior en Argentina. XIII Curso Interninstitucional Educación Superior en América Latina: Perspectivas comparadas (pág. 1 a 42). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Puiggrós, A. (1996). World Bank Education Policy: Market Liberalism Meets Ideological Conservatism. *NACLA Report on the Americas*, XXIX (May/June), 6: 26-31.
- Rama, C (2006). La tercera reforma de la educación superior en América Latina y el caribe: masificación, regulaciones e internacionalización. *Revista Educación y Pedagogía* 18(46), 13-24
- Ramos S. (2010). Jóvenes Y Trabajo: Aportes de la Escuela Secundaria a la inserción laboral juvenil. Tesis para acceder al grado de Magíster en Administración Pública. Universidad Nacional Del Litoral. Facultad de Ciencias Económicas. Argentina
Revista Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Militar Nueva Granada, XVI,(1).
- Rivas L., R. (1997). Los bonos Brady. (1a ed.). Lima: Universidad del Pacífico. Recuperado de <http://hdl.handle.net/11354/104>
- Rodríguez C. (2018). Comercio educativo: entramados políticos, económicos e ideológicos para comercializar un derecho. *Tendencias en Educación*. Publicación del Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas (OLPE). Iniciativa del Comité Regional de la Internacional de la Educación para América Latina. Recuperado de: https://ei-ie-al.org/sites/default/files/docs/tendencias-espanol_0.pdf

- Rodríguez G. R. (2000). Educación superior y desarrollo en América Latina. Un ensayo de interpretación. En Balan J. (Eds), *Políticas de reforma de la educación superior y la universidad latinoamericana hacia el final del milenio* (pp.19-76). México. UNAM.
- Rubiano A., D. A. & Beltrán J, H. (2016). La educación en Colombia: dinámica del mercado y la globalización. *Cooperativismo & Desarrollo*, 24(109), 161-177.
<https://doi.org/10.16925/co.v24i109.1508>
- Ruiz, G.R. (2016). El papel de los Organismos Internacionales en las reformas educativas de América Latina. *Journal of supranational policies of education*. (4), 2-16
- Sacristán, J. G. (2011). “Lo que descubren y encubren los informes. PISA como ejemplo”, en Cuadernos de pedagogía, N° 413, (Ejemplar dedicado a: Pisa: lecturas y propuestas), págs. 75-79. Recuperado de <http://www.ugr.es/~fjjrios/pce/media/4p-PisaGimeno.pdf>
- Sánchez S., L. M. (2008). Éxodos rurales y urbanización en Colombia Perspectiva histórica y aproximaciones teóricas. *Bitácora* 13, (2), 57-72.
- Sebastián, J. (2017). Algunos dilemas en torno a la internacionalización de la educación superior. *Educación Superior y sociedad*.(21) IESALC-UNESCO.
- Serrano, A. (1998). El plan Brady: ¿solución para prestamistas o prestatarios? (Tema central). En: Ecuador Debate. Deuda externa en nuevos contextos, Quito: CAAP, (45) 118-132.
- System Approachh por Better Education Results – SABER (s.f). “Strengthening Education Systems to Achieve Learning for All”. Recuperado de: <https://saber.worldbank.org/index.cfm>
- Sistema Nacional de Información de la Educación Superior – SNIES (2020). Ministerio de Educación Nacional- MEN, Resumen de indicadores de Educación Superior. Recuperado de: https://www.mineduacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-article-212350.html?_noredirect=1
- Soto A., D. (2005). Aproximación histórica a la universidad colombiana. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, 7, 101-138.
- SPU SCEU (s.f.). Sistema de consulta de estadísticas universitarias. Ministerio de Educación Argentina. Consultado en: <http://estadisticasuniversitarias.me.gov.ar/#/home/1>
- Terigi F. (2016). Políticas públicas en Educación tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. *Análisis* (16). Recuperado de: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/13019.pdf>
- Torres R, D (2020). Las políticas de ajuste estructural en Colombia y Venezuela durante los años ochenta y noventa. *Apuntes del Cenes*, 39(69),71-101
<https://doi.org/10.19053/01203053.v39.n69.2020.10467>

- Trow, M. (1974). Problems in the transition from elite to mass higher education, *Policies for Higher Education*, París, OECD.
- UNESCO (1962). Situación demográfica, económica, social y educativa de América Latina. Conferencia sobre Educación y Desarrollo económico y social en América Latina. Santiago de Chile. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/17790/S6200210_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- _____ (s.f.a). Educación 2030. Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.
- _____ (s.f.b). “UNESCO transparency portal. A better world through UNESCO’s projects and activities”. Recuperado de: <https://opendata.unesco.org/en/>
- Universidades, *Unión de Universidades de América Latina y el Caribe*. (38) 9-19. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/373/37303802.pdf>
- Vior, S. y Oreja C., M.B. (2014) “O Banco Mundial e a sua influência na definição de políticas educacionais na América Latina (1980-2012)”. En Pereira, J.M.M. y Pronko, M. (orgs.) A demolição de directos. Um exame das políticas do Banco Mundial para a Educação e a Saúde (1980-2013). Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio - Fundação Oswaldo Cruz, pp. 113-151. Disponible en <http://www.epsjv.fiocruz.br/>.
- _____ (2015a). La educación y los Organismos Internacionales de crédito. Préstamos y recomendaciones para América Latina (2000-2015). *Journal of Supranational Policies of Education*. (4), 18-37
- _____ (2015b). El banco mundial y tres décadas de reformas educacionales en América Latina. *Revista Atlántida*, (6); 201-236
- Waltz, K. (2000). Structural Realism after the Cold War. *International Security*, 25(1), 5-41
- Wanschelbaum C. (2013). La educación en la Postdictadura (1983-1989). El proyecto educativo democrático: una pedagogía de la hegemonía. *Contextos de Educación*. Recuperado de: <https://www.hum.unrc.edu.ar/publicaciones/contextos/contextos%2015/articulos/vol13/pdfs/01-wanschelbaum.pdf>
- _____. (2014). La educación durante el gobierno de Raúl Alfonsín (Argentina, 1983-1989). *Ciencia, Docencia y Tecnología*, XXV (8), 75-112
- Zelaya M. (2016). Organismos Internacionales y Educación Universitaria: Indicios y tensiones. El caso argentino (1990-2000). *Journal of supranational policies of education*. (4), 121-141

Zurbruggen, C. (s.f) Tensiones y Dilemas de la Gobernanza de mercado. Perspectivas sobre el Estado: Las políticas públicas y la Gestión. 1(2), 36-51

ANEXOS

Anexo 1 Instituciones y Matrícula de Educación superior en Colombia por Departamento y sector en 1981

Secciones del país instituciones y programas	Matrícula total		
	Total	Hombres	Mujeres
Total nacional	306 269	171 580	134689
Total oficial	125 634	77 322	48312
Total no oficial	180 635	94 258	86377
ANTIOQUIA	46 530	26 659	19871
Oficiales	25 165	15 957	9208
No oficiales	21365	10702	10663
ATLÁNTICO	29 796	16 617	13 179
Oficiales	8 798	5 654	3 144
No oficiales	20998	10963	10035
BOGOTÁ D C	128014	71854	56160
Oficiales	30457	18636	11821
No oficial	97557	53218	44 339
BOLÍVAR	8777	5176	3601
Oficial	5386	3152	2234
No oficial	3391	2024	1367
BOYACÁ	6896	3862	3034
Oficiales	6896	3862	3034
CALDAS	9158	4738	4420
Oficiales	5936	3575	2361
No oficiales	3222	1163	2059
CAUCA	3670	2236	1434
Oficiales	2983	2026	957
No oficiales	687	210	477
CESAR	504	342	162
Oficiales	504	342	162
CORDOBA	3482	2454	1028
Oficiales	2953	2217	736
No oficial	529	237	292
CHOCO	1738	815	923
Oficial	1738	815	923
CUNDINAMARCA	871	338	535
Oficial	831	328	503
HUILA	1950	964	986
Oficial	1950	964	986
LA GUAJIRA	220	144	76
Oficial	220	144	76
MAGDALENA	1683	1158	525
Oficial	1683	1158	525
META	776	473	303
Oficial	776	473	303
NARIÑO	5291	3137	2154
Oficial	3988	2644	1344

Secciones del país instituciones y programas	Matricula total		
	Total	Hombres	Mujeres
No oficial	1303	493	810
NORTE DE SANTANDER	6636	3639	2997
Oficial	5349	2935	2414
No oficial	1287	704	583
QUINDÍO	7501	2793	2908
Oficial	4526	2229	2297
No oficial	1175	564	611
RISARALDA	5908	3703	2205
Oficial	3258	2380	878
No oficial	2650	1323	1327
SANTANDER	13525	7267	6258
Oficial	5066	3584	1482
No oficial	8459	3683	4776
SUCRE	239	191	48
Oficial	239	191	48
TOLIMA	3740	2093	1647
Oficial	3740	2093	1647
VALLE	20397	10526	9871
Oficial	2425	1560	865
No oficial	17972	8966	9006
CAQUETÁ	767	403	364
Oficial	767	403	364

Fuente: Adaptado de DANE (1982)

Anexo 2 Departamentos e Instituciones en Colombia con oferta en agronomía, matemáticas-ciencias y ciencias de la educación existentes en 1981

Departamento	Institución	Programas*
Antioquia	Universidad de Antioquia	Ciencias de la Educación Matemáticas - ciencias
	Universidad Nacional de Colombia -Sede Medellín	Agronomía Matemáticas - ciencias
	Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid	Tec. Agronomía
Atlántico	Universidad del Atlántico	Ciencias de la Educación
Bogotá D.C.º	Universidad Pedagógica Nacional	Ciencias de la Educación Matemáticas - ciencias
	Universidad Distrital Francisco José de Caldas	Ciencias de la Educación
	Universidad Nacional de Colombia	Agronomía Matemáticas - ciencias
Boyacá	Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia – Tunja y Duitama	Agronomía/Administración agrícola Ciencias de la Educación Matemáticas - ciencias
Caldas	Universidad de Caldas	Agronomía Ciencias de la Educación
Cauca	Universidad del Cauca	Ciencias de la Educación
Cesar	Universidad Popular del Cesar	Matemáticas - ciencias
Córdoba	Universidad de Córdoba	Ciencias de la Educación
Chocó	Universidad Tecnológica del Choco Diego Luis Córdoba	Ciencias de la Educación
Cundinamarca	Instituto Técnico Universitario de Cundinamarca - ITUC Girardot, Fusagasugá y Ubate	Ciencias de la Educación Tec. Agronomía Matemáticas - ciencias
Huila	Universidad Surcolombiana	Ciencias de la Educación Agronomía
Magdalena	Universidad Tecnológica del Magdalena	Tec. Agronomía Ciencias de la Educación
Meta	Universidad Tecnológica de los Llanos Orientales	Agronomía Ciencias de la Educación
Nariño	Universidad de Nariño	Ciencias de la Educación Agronomía
Norte de Santander	Universidad Francisco de Paula Santander-Cúcuta	Ciencias de la Educación
	Universidad Francisco de Paula Santander - Bochalema y Ocaña	Tec. Agronomía Matemáticas y ciencias
	Universidad de Pamplona	Ciencias de la Educación
	Instituto Superior de Educación Rural-ISER	Tec. Agronomía Tec. Ciencias de la Educación
Quindío	Universidad del Quindío	Ciencias de la Educación
Risaralda	Universidad Tecnológica de Pereira	Ciencias de la Educación
Santander	Universidad Industrial de Santander - UIS	Ciencias de la Educación Matemáticas - ciencias
Sucre	Universidad de Sucre	Agronomía Ciencias de la Educación
Tolima	Universidad del Tolima	Ciencias de la Educación
Valle del Cauca	Universidad Central del Valle del Cauca	Ciencias de la Educación
	Universidad Nacional de Colombia - Palmira	Agronomía
Caquetá	Universidad Surcolombiana - Seccional Florencia	Ciencias de la Educación

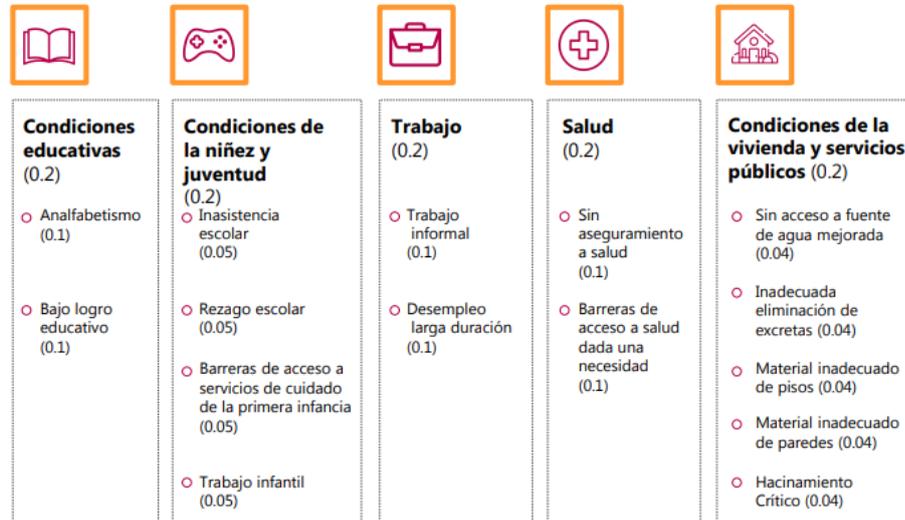
*Matemáticas – ciencias hace referencia a cuando se imparte una o varias carreras asociadas a esta clasificación (matemáticas, física, química, estadística, etc.) y agronomía a las correlacionadas (ingeniería agrícola, tecnología agropecuaria, administración agrícola, etc.)º No es un departamento corresponde al Distrito Capital. Fuente: Elaboración propia con base en DANE (1982)

Provincia	Matrícula total	Oficial	Privada
Total	580.621	439.195	141.426
Capital Federal	190.038	131.491	58.547
Buenos Aires	133.438	102.406	31.032
Catamarca	3.210	3.048	162
Chaco	9.041	8.209	832
Chubut	2.381	2.312	69
Córdoba	63.590	48.587	15.003
Corrientes	15.518	14.300	1.218
Entre Ríos	11.006	7.737	3.269
Formosa	2.333	1.904	429
Jujuy	5.042	4.723	319
La Pampa	2.737	2.538	199
La Rioja	2.252	2.098	154
Mendoza	22.492	15.911	6.581
Misiones	5.431	3.963	1.468
Neuquén	3.201	3.201	-
Río Negro	2.555	2.555	-
Salta	9.083	6.099	2.984
San Juan	8.499	7.076	1.423
San Luis	4.934	4.704	230
Santa Cruz	985	985	-
Santa Fe	49.171	40.634	8.537
Santiago del Estero	7.060	4.549	2.511
Tierra del Fuego	77	42	35
Tucumán	26.547	20.123	6.424

Fuente: FLACSO (1985)

El índice de pobreza multidimensional en Colombia mide a través de 15 indicadores en 5 dimensiones de la pobreza. Ente más alto el indicador mayor es la condición desfavorable.

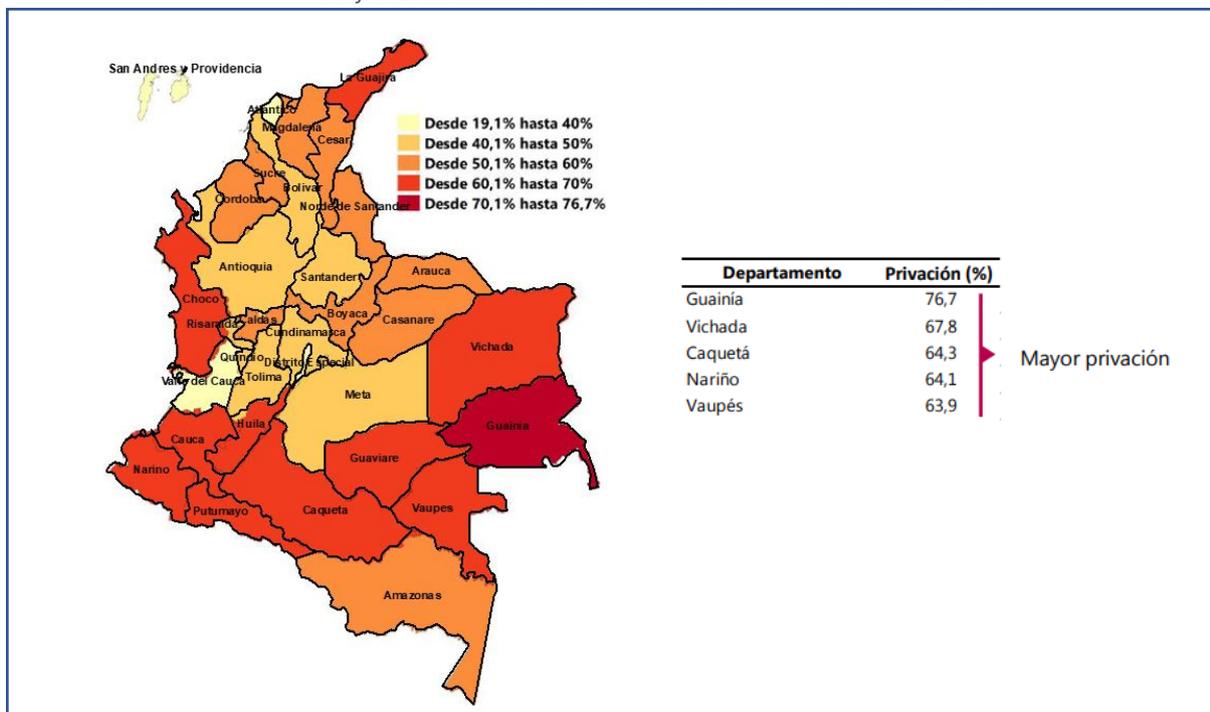
Gráfico 11 Indicadores de pobreza multidimensional en Colombia



Fuente: DANE (2019)

Con relación al indicador de condiciones educativas la región de Orinoquía obtuvo la peor medición con cuatro de sus nueve departamentos con el mayor indicador de bajo logro educativo:

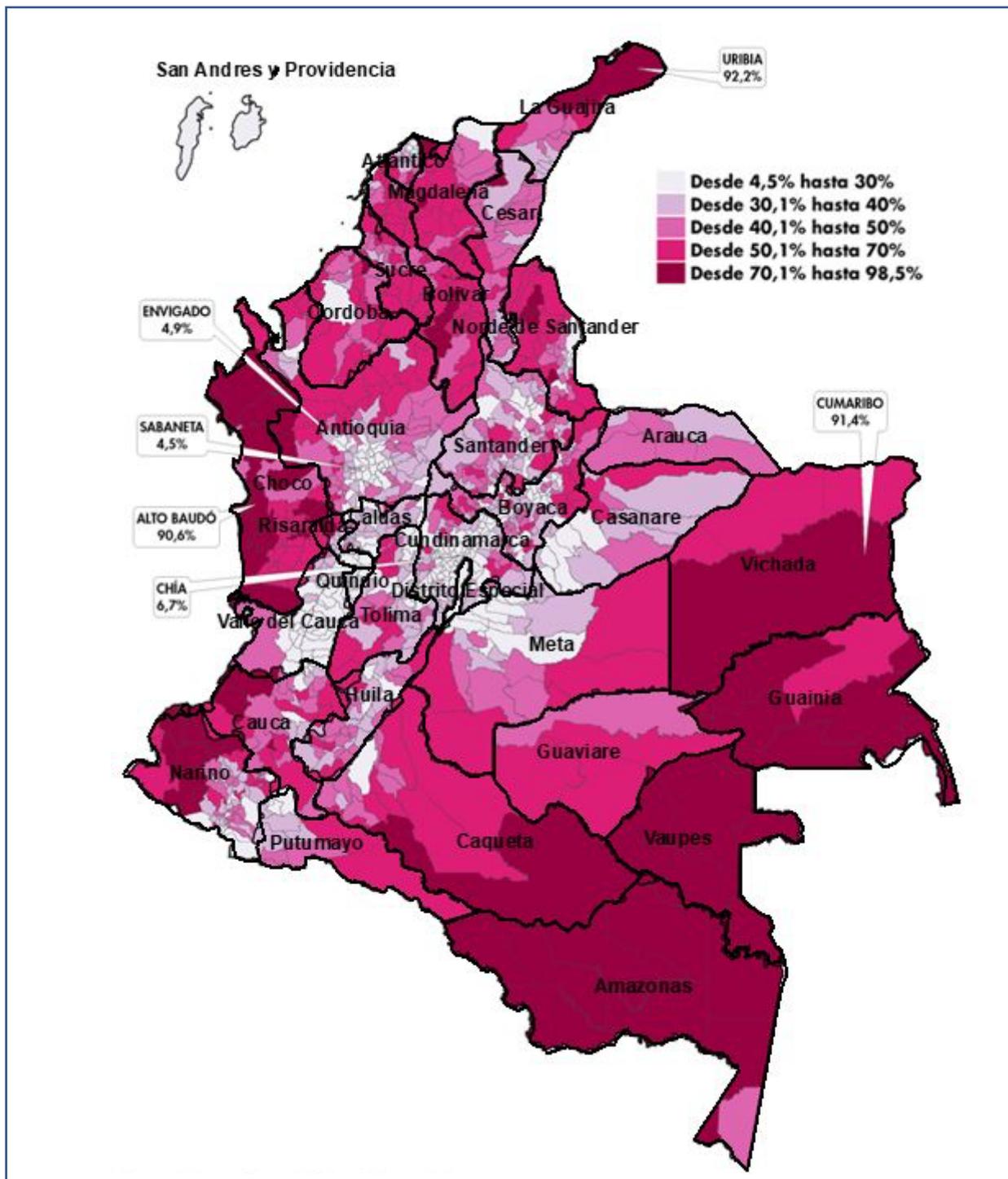
Gráfico 12 Medición de las condiciones educativas en Colombia 2018



Fuente: DANE (2019)

El resultado para todo el país de la medición de los 15 indicadores, en la s5 dimensiones diagnosticó a la región de la Orinoquía como de las más pobres como se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico 13 Mapa de pobreza multidimensional en Colombia



Fuente: DANE (2019)

Índice de anexos, tablas y gráficos

Índice de Anexos

Anexo 1 Instituciones y Matrícula de Educación superior en Colombia por Departamento y sector en 1981	123
Anexo 2 Departamentos e Instituciones en Colombia con oferta en agronomía, matemáticas-ciencias y ciencias de la educación existentes en 1981	125
Anexo 3 Instituciones y Matrícula de Educación superior en Argentina por Provincia y sector en 1981	126
Anexo 4 Medición de pobreza en Colombia	127

Índice de Tablas

Tabla 1 Caracterización Modelo de Educación Superior Colombiano década 1980.....	21
Tabla 2 Programas y matrícula educación tecnológica en Colombia en 1989.....	25
Tabla 3 Instituciones de Educación Superior colombianas sector Oficial con proyectos de investigación y publicaciones seriales 1983	27
Tabla 4 Instituciones de Educación Superior colombianas sector Privado con proyectos de investigación y publicaciones seriales 1983	27
Tabla 5 Distribución de la matrícula en programas de educación superior en Colombia en 1983	29
Tabla 6 Composición del PIB colombiano 1983.....	29
Tabla 7 Caracterización Modelo de Educación Superior Argentino década 1980	31
Tabla 8 Matrícula por sector en Argentina para 1977	33
Tabla 9 Programas y matrícula educación no universitaria en Argentina 1980	33
Tabla 10 Composición del PIB argentino 1980	35
Tabla 11 Demanda de programas de educación superior universitaria en Argentina	35
Tabla 12. Comparativa tasa de cobertura 1980-1990	38
Tabla 13 Disposiciones constitucionales de los años noventa sobre educación superior en Colombia y Argentina	43
Tabla 14. Programas ofertados por sector Colombia 2016	55
Tabla 15. Instituciones sistema de aseguramiento de la calidad en Colombia	56
Tabla 16 Evolución de acreditación de instituciones y programas académicos en Colombia 1998-2014	58
Tabla 17 Puntaje de universidades según pruebas de Estado Colombia 2019.....	58
Tabla 18 Distribución de la matrícula en programas de educación superior en Colombia en 1983-2010-2018	60
Tabla 19 Composición del PIB colombiano 2018.....	61
Tabla 20. Instituciones sistema de aseguramiento de la calidad en Argentina	70
Tabla 21 Demanda de programas de educación superior universitaria en Argentina	71
Tabla 22 Composición del PIB argentino 2019	71
Tabla 23. Comparativa tasa de cobertura 1990-2018	72
Tabla 24 Financiación del Banco Mundial a la reforma del modelo de educación colombiano.....	92
Tabla 25 Financiación del Banco Mundial al modelo de educación superior colombiano	93
Tabla 26 Financiación del Banco Mundial a la reforma del modelo de educación argentino	95
Tabla 27 Financiación del Banco Mundial al modelo de educación superior argentino	97

Índice de Gráficas

Gráfico 1 Instituciones de Educación por sectores y nivel educativo Colombia 2018.....	53
Gráfico 2 Presencia de instituciones de educación superior en los departamentos colombianos 2016.....	54
Gráfico 3. Variación tasa de cobertura en educación superior en Argentina 1998-2017.....	68
Gráfico 4. Presencia de instituciones de educación superior en las provincias argentinas 2018-2019	69
Gráfico 5 Tasa bruta de matrícula de educación superior y porcentaje de gasto según región 2016.....	85
Gráfico 6 Créditos del Banco Mundial para la educación en América Latina y el caribe.....	86
Gráfico 7 Proyectos apoyados por los préstamos del Banco Mundial en América Latina y el caribe	86
Gráfico 8 Préstamos otorgados por el Banco Mundial a Colombia para la educación 1988-2010.....	93
Gráfico 9 Porcentaje de cobertura privada en educación superior en algunos países de América Latina (1970, 2009).....	94
Gráfico 10 Préstamos otorgados por el Banco Mundial a Argentina para la educación 1995-2018	97
Gráfico 11 Indicadores de pobreza multidimensional en Colombia.....	127
Gráfico 12 Medición de las condiciones educativas en Colombia 2018	127
Gráfico 13 Mapa de pobreza multidimensional en Colombia	128