

# Aportes del programa Centros Regionales de Educación Superior a la democratización de la educación superior en Colombia\*

Contributions of the Regional Centers for Higher Education program to the democratization of higher education in Colombia

Contribuições do programa Centros Regionais de Ensino Superior para a democratização do ensino superior na Colômbia

[Artículos]

Edwin Estiven Sacristán Carrillo\*\*

Recibido: 14 de julio de 2021

Aprobado: 16 de noviembre de 2021

Citar como:

Sacristán, E. (2022). Aportes del programa Centros Regionales de Educación Superior a la democratización de la educación superior en Colombia. *Análisis*, 54(100).  
<https://doi.org/10.15332/21459169.6515>



## Resumen

Este artículo de reflexión tiene como objeto establecer los aportes a la democratización de la educación superior alcanzados durante el desarrollo de la

---

\* Este artículo de reflexión, derivado de una investigación en curso, hace parte de los resultados parciales del proyecto de tesis del Doctorado en Ciencias de la Educación- RUDECOLOMBIA que lleva como título "Democratización y regionalización universitaria, el caso de los CERES en Boyacá, Colombia 2003-2020", estudio adelantado en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), Tunja, Boyacá.

\*\* Magíster en Educación y licenciado en Filosofía Ética y Valores de la Universidad Santo Tomás. Estudiante de Doctorado en Ciencias de la Educación de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC). Docente de tiempo completo de la cátedra de Ética y Política, en la Escuela de Filosofía en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja. Miembro del grupo de investigación HISULA-UPTC. ✉ [edwin.sacristan@uptc.edu.co](mailto:edwin.sacristan@uptc.edu.co);  <https://orcid.org/0000-0002-9316-1182>

Análisis

ISSN: 0120-8454 | e-ISSN: 2145-9169 |  <https://doi.org/10.15332/21459169>

Vol. 54 N.º 100 | enero-junio de 2022

estrategia Centros Regionales de Educación Superior (CERES) en Colombia, entre los años 2003 al 2014. Se trata de una reflexión crítica basada en una revisión documental, guiada por un análisis de tendencias bibliográficas. Se concluye que hay un sesgo defendido por el Estado colombiano durante lo que va del siglo XXI, en el que la cobertura, desde la perspectiva de la oferta y demanda, fue la principal justificación para impulsar la estrategia CERES, en nombre de la democratización universitaria.

**Palabras clave:** democratización, universidad, región, educación superior.

## Abstract

This reflection article aims to establish the contributions to the democratization of higher education achieved during the development of the Regional Centers for Higher Education (CERES) strategy in Colombia, between 2003 and 2014. It is a critical reflection based on a documentary review, guided by an analysis of bibliographic trends. It is concluded that there is a bias defended by the Colombian State so far in the 21st century, in which coverage, from the perspective of supply and demand, was the main justification for promoting the CERES strategy, in the name of university democratization.

**Keywords:** democratization, university, region, higher education.

## Resumo

Este artigo de reflexão tem como objetivo estabelecer as contribuições para a democratização do ensino superior atingidas durante o desenvolvimento da estratégia Centros Regionais de Ensino Superior (Ceres) na Colômbia, entre 2003 e 2014. Trata-se de uma reflexão crítica baseada numa revisão documental, orientada por uma análise de tendências bibliográficas. Conclui-se que há um viés defendido pelo Estado colombiano durante o que já ocorreu no século XXI, no qual a cobertura, sob a perspectiva da oferta e da demanda, foi a principal justificativa para impulsionar a estratégia Ceres, em nome da democratização universitária.

**Palavras-chave:** democratização, universidade, região, ensino superior.

## Introducción

Este artículo encierra la formulación hipotética de la existencia de aportes de la estrategia Centros Regionales de Educación Superior (en adelante, CERES) a la democratización de la educación superior. Para dilucidar el entramado, se realizó un análisis documental de las siguientes fuentes primarias: a) publicaciones científicas recientes sobre la democratización de la educación superior, b) documentos oficiales de la Organización de las Naciones Unidas sobre el posible derecho a la educación superior y c) documentos estatales sobre la estrategia CERES y estudios relacionados. El material se clasificó, organizó y catalogó en matrices de lectura para facilitar su comprensión cronológica y las intencionalidades que subyacen tras la implementación del programa universitario. Todo ello se realizó a la luz del análisis crítico de corrientes epistemológicas alternativas de América Latina.

La democratización de la educación superior es comprendida en esta reflexión desde dos tendencias emergentes en rastreos documentales, que he denominado así; 1. democratización del acceso universitario, comentarios atinentes a la experiencia CERES en Colombia. 1.1 Persistencia de las inequidades en el acceso universitario, el papel de los CERES y 2. El derecho humano a la educación superior, el papel de los CERES. La anterior caracterización ha tenido presente que a la universidad se le ha endilgado, entre sus misiones, la formación democrática y ciudadana de los futuros profesionales de cada nación; sin embargo, históricamente ha sido reconocida como una organización estratégica para favorecer élites. Por eso, la democratización universitaria representa en gran medida la función social de la universidad, abordando temáticas de género, inclusión social y universalización del acceso a la educación de todos los sectores de la sociedad y no solo grupos de privilegio.

Los CERES en Colombia se crearon como un programa dirigido a fortalecer la política de cobertura universitaria en el gobierno del expresidente Álvaro Uribe

Vélez, es decir, en sintonía con lo registrado en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: “Respecto a la Educación Superior, el Gobierno nacional promoverá acceso con equidad implementando tres mecanismos para la retención e incorporación de 400 000 estudiantes” (DNP, 2002, p. 175). Sobre tal lineamiento se circunscribió “la denominada ‘Revolución Educativa’ que implementó la estrategia de regionalización de la educación superior, con el objeto de ampliar la cobertura estudiantil y desconcentrar la oferta de programas académicos en educación superior” (González, 2016, p. 125).

En la aparente relación entre la democratización universitaria y la ampliación de la cobertura se debaten las justificaciones para la creación de los CERES en Colombia. En dicho debate la estrategia es presentada como una acción estatal que tiene el “propósito común de llevar a una población, a través de la educación superior, oportunidades de desarrollo social, económico y humano” (MEN, 2006, p. 8), el cual está primordialmente enfocado en población vulnerable. Sin embargo, esta postura que se moviliza en los CERES y que sustenta la presencia de programas universitarios en el mercado económico de cobertura es objeto de crítica por su poca rigurosidad en la comprensión de la democratización de la universidad. La universalización del acceso es un asunto pendiente en Colombia, así como el derecho a la educación superior, lo cual se suma al hecho de que los territorios son omitidos por el cientismo vigilado por organizaciones estatales y transnacionales.

## **Democratización del acceso universitario, comentarios atinentes a la experiencia CERES en Colombia**

La democratización de la educación superior es una reflexión tratada en algunas publicaciones científicas en torno a discusiones como el valor transaccional y economicista que dan los Estados neoliberales a la orientación que debe tener la universidad en favor del desarrollo, el acceso a la universidad como un asunto de derecho de las personas y las políticas de los Gobiernos para favorecer el acceso a

la formación superior. En perspectiva, se amplía el sentido de una educación universitaria central y única a una democrática, con la urgencia de extender la formación superior al mayor número de personas posibles, sin fines de lucro, como parte de las acciones que buscan reducir las desigualdades sociales (Chiroleu, 2014, p. 13).

Algunas naciones han profundizado en una práctica más democratizadora del acceso a la educación universitaria. En principio, parece ser el tipo de pugna reflexiva en la que Gobiernos con políticas económicas neoliberales no quisieran ingresar, debido a que su punto más álgido de inflexibilización es lograr un servicio de educación superior universal y gratuito, aspecto que evidentemente propone un reto a las finanzas de las naciones. No obstante, diversos países del mundo, y no necesariamente de Gobiernos progresistas, han acogido y apropiado políticas democráticas de acceso universitario, asegurando “gratuidad de la educación superior: Armenia, Bolivia, Bulgaria, Cuba, Ecuador, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Federación de Rusia, Francia, Grecia, Irak, Lituania, Perú, República Centroafricana, Siria, Túnez, Ucrania y Venezuela” (cit. en Zamora y Del Carmen, 2017, p. 48).

Dadas las condiciones de apertura en algunas naciones, estos temas han ocupado en gran medida las agendas de las luchas estudiantiles en países latinoamericanos que se enfrentan a un sistema que prioriza diversas necesidades de los Estados por encima de la educación universitaria, en donde aparentemente la financiación no es la principal dificultad. Los otros niveles de formación como la técnica y media vocacional, se distingue por cultivar el arbitrio del sujeto, lo cual está en sintonía con las interpretaciones que, con base en el derecho internacional, defienden que “la educación superior permanece integrada en la normativa internacional de los DDHH como parte del derecho a la educación” (Zamora y Del Carmen, 2017, p. 47). En este sentido, los científicos sociales reclaman la imposibilidad de negociar el acceso a este nivel de formación.

De acuerdo con lo anterior, los CERES se presentaron a la opinión pública como una estrategia capaz de democratizar el acceso universitario, a través de la ampliación de cobertura en las regiones y con la fuerza de instituciones universitarias públicas y privadas. Esta interpretación se ubica en una episteme economicista del sistema educativo superior, según la cual el acceso se ve supeditado al mercado en la dinámica oferta/demanda. Es por ello que los CERES se crearon en lugares donde no había acceso a este nivel de educación y pueden aún encontrarse tanto en zonas apartadas del país como en localidades muy deprimidas de las grandes ciudades (MEN, 2006, p. 7). Su estrategia inicial fue cautivar un público al que las ofertas de programas universitarios no le eran comunes.

### **Persistencia de las inequidades en el acceso universitario, el papel de los CERES en Colombia**

Las publicaciones coinciden en reportar un crecimiento acelerado y expansivo de la oferta y demanda de la educación superior en el territorio del centro y sur del continente. Así lo reporta Adriana Chiroleu, al indicar que “en lo que va del siglo XXI, la expansión de oportunidades en el nivel educativo superior se ha constituido en un eje de política pública en América Latina” (2014, p. 9). Sin embargo, los sistemas universitarios de educación pública no han sido suficientes para universalizar la cobertura y le han dado paso a políticas neoliberales que determinan el acceso de acuerdo con las capacidades financieras de las familias. Así, “el reducido número de espacios en las instituciones públicas forzó a las familias a buscar una salida, por medio de la educación superior privada, que pudiera adecuarse a su presupuesto” (Ramírez, 2015, p. 12). Entonces, esta situación desplazó la responsabilidad de los Estados a los núcleos familiares bajo las promesas de promoción social y vinculación al mundo laboral.

Las dinámicas de acceso a la educación superior en algunas naciones de América Latina presentan características homogéneas con algunos matices que permiten

comprender la situación particular de cada nación. Sobre este tema en Argentina, Chiroleu destaca que “la ampliación de las oportunidades se concretó a través de dos vías principales: la creación de nuevas universidades públicas y la consolidación de diversas formas de ayuda económica a estudiantes carenciados” (2017, p. 33). Estos dos criterios conforman una tendencia que en las últimas décadas ha estado presente también en otras naciones como Colombia, donde el primero de estos criterios está acompañado no solo de la creación de universidades públicas, sino también privadas con o sin ánimo de lucro, mientras que el segundo se manifiesta a través de la proliferación de créditos universitarios de gran interés para la banca, así como de becas selectivas que privilegian los resultados en pruebas estandarizadas.

En Colombia, las pugnas por un cupo universitario son reñidas, tanto en las universidades públicas como en las privadas. En el caso de estas últimas, cuando la población de la que proviene el aspirante es de estratos económicos bajos y los parientes del postulante no cuentan con los recursos suficientes para el pago directo del semestre, el núcleo familiar se ve abocado a la lucha por becas o créditos educativos dispuestos por el Estado que, a su vez, prioriza por el resultado de la prueba Saber 11, es decir, la prueba estandarizada estatal. Por tanto, “no es de extrañar que los programas de ayuda estudiantil estén centrados en becas-crédito y el autofinanciamiento de la educación superior, sobre todo cuando el 71 % de la composición de la educación superior en Colombia es privada” (García, 2013, p. 142)

La lógica economicista de los créditos educativos también tuvo su capítulo en la estrategia CERES, principalmente a través del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX). Para estos efectos, los créditos para estudiantes CERES constituyeron una línea especial destinada a la matrícula de quienes habían sido aceptados en alguno de los CERES del país. Normalmente la línea de crédito en cuestión también permitía “acceder al crédito

destinado para sostenimiento los estudiantes beneficiarios de crédito para pregrado en la modalidad CERES que residen en un municipio diferente al municipio sede de la institución de educación superior donde estudian” (ICETEX, 2013, párrafo 1). Se destaca que en el 2021 no se estaban generando nuevos créditos en esta línea; no obstante, sí hay créditos activos de estudiantes culminando sus estudios bajo esta modalidad crediticia.

Lo anterior refleja el emergente favorecimiento a universidades privadas con o sin ánimo de lucro y determina una de las grandes pugnas de los movimientos estudiantiles que se resisten a esa lógica, lo cuales consideran la formación universitaria un medio de movilidad, transformación y equidad social. Sin embargo, no todas las naciones están inmersas en esas dinámicas, aunque las lógicas mercantilistas de la educación han logrado permear la mayoría de los países de Latinoamérica.

En América Latina, la privatización de la educación superior constituye una tendencia generalizada, que a partir de la década de 1990 incide diferencialmente en los países de acuerdo a su configuración histórica. En aquellos donde el sector privado posee una larga presencia, la oferta privada se profundiza; mientras que en países como la Argentina —donde hasta mediados del siglo XX esa oferta era inexistente— la expansión del sector, impulsado por las reformas neoliberales, no logra revertir el carácter todavía predominante de las universidades públicas. (Suasnábar y Rovelli, 2016, p. 89)

Sobre los efectos de esta emergente privatización, las políticas de acceso estatales tienden a facilitar las condiciones para la competencia por cupos en universidades públicas, becas y créditos educativos en universidades privadas. Como lo relaciona Cruz citando una entrevista a una estudiante egresada mexicana de educación media superior, “la competencia por ingresar a las universidades públicas es tan fuerte que hay cursos privados de preparación, algunos de los cuales se imparten de manera clandestina” (2016, p. 5). Algo inherente a estos escenarios de riña por un lugar en la educación universitaria es la elección de una

universidad de naturaleza privada a través de créditos educativos de quienes no lograron ingresar a alguno de los cupos en disputa. Así lo señala Cruz: “Los participantes comentaron el caso de egresados de cohortes anteriores que no fueron admitidos a instituciones públicas de E. S. y que se inscribieron en universidades privadas” (2016, p. 15).

Las inequidades en la educación superior son justificadas de diversa manera por el aparato estatal en Gobiernos normalmente democráticos y las más frecuentes de tales justificaciones están asociadas al rendimiento académico del estudiante.

Ejemplo de ello es la ausente consideración de las disparidades geográficas de los aspirantes e incluso de los estudiantes activos. El análisis de las particularidades entre igualdad e inequidad permite vislumbrar los matices que definen la persistencia de políticas que dan cuenta de igualdad desde la homogeneidad de criterios estandarizados y que dejan de lado la singularidad de los sujetos y sus contextos. “En algunos casos, equidad significa partes iguales, pero en otros casos puede significar partes determinadas por la necesidad, el esfuerzo gastado, la habilidad para pagar, los resultados obtenidos, la adscripción a cualquier grupo” (cit. en Espinoza, 2017, p. 12).

Estos aspectos determinan las razones por las que grandes segmentos de la población en Colombia no logran ingresar a la educación superior, entregándoles el peso de la frustración a quienes lo intentaron y fueron descartados por las pruebas de acceso. “Algunos académicos han enfocado este tema desde una perspectiva del equilibrio funcionalista, asumiendo que el acceso desigual a la educación superior deriva de diferencias en la habilidad (habilidades cognitivas e intelectuales) y motivación de los individuos” (Espinoza, 2017, p. 14). Tanto las pruebas estandarizadas como las oportunidades le resultan ventajosas a los grupos familiares con mayores ingresos y con mayor “capital cultural”, el cual hace referencia al acceso a la información y a ciertos círculos sociales privilegiados

sobre otros. Así lo registra Espinoza respecto del acceso a la educación universitaria en Chile:

Se constata que aun cuando ha habido una mejora importante en cuanto a la cobertura para todos los quintiles en las últimas décadas y respecto al género, está claro que los mecanismos para la transición entre la educación media y la educación superior favorecen mayormente a los estudiantes que provienen de los quintiles de mayores ingresos y que ostentan mayor capital cultural. (2017, p. 8)

Dichas inequidades usualmente son omitidas por los Gobiernos bajo la justificación de igualdad de oportunidades ante las pruebas estatales, restando importancia a las condiciones de proveniencia de los estudiantes, la calidad de su proceso de formación, su acceso a la información, entre otros aspectos que configuran una ventaja de grupos poblacionales sobre otros ya reseñada por teóricos e investigadores. Los Estados entonces promulgan una “apuesta por generar las mismas posibilidades de la población para acceder a la educación y la competencia meritocrática, lo cual legitima ciertas desigualdades justas” (Suasnábar y Rovelli, 2016, p. 86); es decir, una prueba que se aplica a toda la población estudiantil próxima a ingresar a la educación universitaria que no contempla las condiciones del individuo, solo sus resultados.

Encontramos un ejemplo de este tipo de iniciativas estatales en la estrategia CERES en Colombia, presentada como apuesta para la disminución de las inequidades geográficas en la educación superior desde la perspectiva de la regionalización universitaria. Sin embargo, contrario a lo esperado, la proliferación de universidades de carácter privado en este proceso acercó la oferta de programas universitarios a los territorios distantes, pero a los mismos costos que tienen en las urbes. Es decir, los CERES sirvieron como una plataforma para ampliar la cobertura de la educación superior por vía del aumento de la oferta en las regiones, lo que constituyó un beneficio desde la perspectiva

geográfica, pero un perjuicio en términos de equidades financieras. Finalmente, los aspirantes de las regiones sin condiciones económicas para acceder a la universidad se postularon a créditos educativos según las posibilidades de sus resultados en pruebas estandarizadas.

La inequidad, como se ha anticipado, se relaciona con la proveniencia del estudiante, es decir, con su contexto. Aunque en una sola ciudad son significativas estas diferencias entre barrios, villas, favelas, comunas o localidades populares o exclusivas, estas disparidades parecen ser más pronunciadas entre lo urbano y lo rural. Por ejemplo, en la periferia de las ciudades de Colombia no es muy difícil encontrarse con lugares sin servicios básicos o intermitentes y precarias herramientas de conectividad. Así las cosas, a un estudiante egresado de bachillerato ubicado en la urbe le es más fácil el acceso a la educación superior que a uno que proviene de la ruralidad. Este aspecto es visible en los estudios cuantitativos sobre el acceso a la universidad, tal como lo expresan Peniche Cetzal y Ramón Mac, citando a (Giorguli y Angoa, 2016; Solís, 2010): “En México se siguen observando amplias diferencias de cobertura en los contextos rural y urbano” (2018, p. 121).

La deserción en la educación superior se ve acrecentada por cuenta de las inequidades sociales. Los aspirantes en condiciones desventajosas podrían, mediante altos puntajes, acceder a cupos universitarios en instituciones de gran prestigio; no obstante, su sostenimiento en las urbes, los costos de sus prácticas, salidas de campo y el impedimento de horarios para laborar han terminado por masificar también el retiro estudiantil. “El hecho socioeducativo de la deserción es producto de un sistema universitario inequitativo, en el que se evidencia la discriminación en los niveles de formación y de desigualdad social y se ve reflejado en la calidad de la educación” (Guerrero y Soto, 2019, p. 128). Todo ello deja ver que, a pesar de las reformas al sistema universitario, su acceso sigue estando dirigido a segmentos privilegiados de la población.

## **Los CERES y el derecho humano a la educación superior**

Sin duda, los CERES se presentaron como una estrategia para favorecer el derecho a la educación, en su nivel superior, de poblaciones distantes a las urbes, como se ha comentado, por vía de la ampliación de la oferta. Sin embargo, si la educación superior es un derecho humano o no, sigue siendo una zona de debate que vale la pena revisar antes de resolver el interrogante de este apartado reflexivo.

El concepto de democracia suele ser abordado desde dos concepciones relacionadas pero que se distancian en aspectos entre sí. La primera, como un sistema de gobierno, como formas de elección popular y el poder de las mayorías (democracia representativa). La segunda está relacionada con la acción de los ciudadanos a través del respeto de sus derechos (democracia participativa). Esta última concepción marca las pautas en las disputas del reconocimiento de los derechos de las minorías y grupos excluidos, aborda discusiones en torno a la inequidad y discute los principios de la economía neoliberal cuando se comercializan los derechos de las personas en sociedades que se autodenominan demócratas. De tal suerte que es este segundo precepto desde donde se sustenta la reflexión sobre el acceso a la educación superior como un derecho.

Alrededor de debate son frecuentes, sobre todo en las grandes ciudades, las movilizaciones estudiantiles y las acciones de colectividades de universitarios que promulgan en sus luchas posturas contra la privatización de la educación superior y en favor de la universidad pública y de políticas estatales que la favorezcan. Es común, en medio de estas álgidas discusiones con los Gobiernos frecuentemente neoliberales, reclamar el acceso y permanencia en la universidad como asuntos asociados al derecho fundamental a la educación. Lo que impulsa el interrogante precedente: ¿es la educación superior universitaria un derecho humano?, el cual es previo a resolver si los CERES contribuyeron al derecho humano a la educación superior o no. Este cuestionamiento da lugar a una reflexión a la luz de varias

fuentes oficiales nacionales, organismos multilaterales y promulgación de documentos base de acuerdos internacionales que han desarrollado diferentes aproximaciones al tratamiento del tema en cuestión.

El paso por la Segunda Guerra Mundial dio entrada a cosmovisiones más universales respecto de las posiciones políticas que cada nación podría tener sobre diversos temas que le atañen a la condición humana y a la convivencia pacífica en el planeta, a partir de posibles escenarios de cooperación. El surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945 permitió posicionamientos y declaraciones internacionales sobre diversos temas relacionados con lo económico, social, cultural y humanitario. Entre estos temas, desde luego sobresale la educación. En la Declaración Universal de los Derechos Humanos de (1948), de manera específica en el artículo 26 numerales 1, 2 y 3, se aborda el derecho a la educación. Sobre el particular y con respecto a lo atinente a la educación superior, se expresa:

Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. (ONU, 1948, artículo 26, numeral 1)

En su carta magna la ONU declara el derecho humano a la educación elemental, pero respecto de la “instrucción técnica y profesional” deja un espacio abierto a interpretaciones. En cuanto al “acceso igual para todos”, proliferan pruebas estandarizadas, una suerte de herramienta selectiva de grupos minoritarios que justifica los “méritos respectivos” y prolonga la tradición que privilegia a las élites y que ya pesaba sobre la educación superior. Es decir, en primera instancia no es reconocido el ingreso a la formación universitaria como un derecho adquirido, sino que es más bien una decisión que sobre el particular tomarán los Gobiernos

que, como en Colombia, no han dudado en ceder la responsabilidad al sector privado a través de la oferta y demanda.

El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966<sup>1</sup>, conocido como una reafirmación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y que también suele reconocerse como obligaciones de deuda, insta a que los Estados que acogieron lo acordado por la ONU deban tomar decisiones para profundizar en el desarrollo de los derechos humanos en sus países. En lo pactado, se retoma la educación superior con conceptos distintivos, lo cual es objeto de interpretación desde la perspectiva de la democratización universitaria. En el artículo 131, se comprende la educación universitaria en cuanto que “generalizada y accesible a todos”, como una exhortación para evitar prácticas raciales en la oferta y se identifica una invitación a “la implantación progresiva de la enseñanza gratuita” en los consecutivos b y c del mismo artículo. Un asunto hasta hoy inconcluso en la mayoría de las naciones que hacen parte de la ONU.

Otro hito histórico y relacionado que, en todo caso, no define obligatoriedad en la universalización del acceso a la universidad se puede evidenciar en la Organización de los Estados Americanos (OEA). En el artículo 13,3 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o “Protocolo de San Salvador” de 1988, se replica de forma literal el contenido del artículo 131 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, evidentemente, sin asumir una concepción para América diferente a la expresada por la ONU treinta y dos años atrás, es decir, sin materializar el derecho a la

---

<sup>1</sup> Art. 13 1: “Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación” 2 “b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita, c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita”.

Educación Superior a pesar de la relacionada invitación a la “implantación progresiva de la enseñanza gratuita” de aquel entonces.

En el marco de la Conferencia Mundial Sobre la Educación Superior de 1998, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) suscribió el informe final titulado “La educación superior en el siglo XXI. Visión y acción”, donde, en el consecutivo b del subtítulo I. Contexto, sobre la Democratización Universitaria, aborda únicamente dos temas: a) la relevancia de la educación superior en el reforzamiento del Estado de derecho, la preservación de la democracia y el desarrollo y b) el lugar que ocupa la mujer en este nivel superior educativo y su reconocimiento a la igualdad de acceso. Respecto del acceso universal a la instrucción técnica y profesional, se podría decir que fue un asunto que quedó pendiente.

La educación superior se halla frente a un auge de la democratización y a un reforzamiento del Estado de derecho en casi todas las sociedades. Es indiscutible la función que cumplen la educación en general y la superior en particular en el progreso y la preservación de la democracia, y en la formación de los jóvenes y los adultos en materia de ciudadanía democrática. Esta evolución se caracteriza también por el lugar que ocupa la mujer en los procesos de decisión. La lucha por el reconocimiento de una igualdad completa no tiene lugar sin dificultades e inclusive sufrimientos, pero se trata de un gran desafío para la educación superior en el siglo XXI. (Unesco, 1998, p. 12)

Llama la atención en todo esto el ambiente favorable del informe y la declaración frente a la apertura e impulso del sector privado en la educación superior, dejando claro que los Estados no pueden asumir los costos y la financiación universal de la enseñanza superior y, por tanto, alentando verdaderas empresas universitarias, tal como puede verse en la siguiente cita:

Sin duda, es evidente que este [el Estado] no puede hacerse cargo de toda la financiación. Conviene por lo tanto crear, en el nivel en que se adoptan las

decisiones, un entorno favorable a una diversificación creciente de las fuentes de financiación de la educación superior. Las soluciones serán variadas y numerosas. De todas maneras, conviene alentar el espíritu empresarial en los establecimientos que procuran obtener ingresos no solo mediante actividades tradicionales de investigación y formación, sino también por medio de operaciones comerciales o de producción. En otros casos, esto se traduce en un desarrollo siempre creciente de un sector privado de la enseñanza superior. (Unesco, 1998, p. 16)

Ya en el contenido de la Declaración Mundial sobre la Educación Superior, una vez más, se replica el sentido de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en cuanto que el acceso esté basado en los “méritos”, sin considerar las inequidades fundadas en la condición social, geográfica y económica. Queda claro, entonces, que el principio de disputa en el mercado que sostiene la economía del capital se insta a que sea aplicado al derecho a la educación técnica y superior: “De conformidad con el párrafo 1 del artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el acceso a los estudios superiores debería estar basado en los méritos, la capacidad, los esfuerzos, la perseverancia y la determinación de los aspirantes” (Unesco, 1998, artículo 3, a).

En relación con la equidad de acceso, se comprende en la Declaración el traslado de la responsabilidad de un tema de financiación y cobertura más que de universalización de la educación superior. Abogando por la homogeneización de oportunidades y la disputa por ellas, se indica que “La equidad en el acceso a la educación superior debería empezar por el fortalecimiento y, de ser necesario, una nueva orientación de su vinculación con los demás niveles de enseñanza, y más concretamente con la enseñanza secundaria” (Unesco, 1998, artículo 3, b).

Es decir, se propone enfocar la educación media en la preparación y presentación de pruebas estandarizadas que le permitan al aspirante ganar un cupo en la enseñanza superior pública o, en el caso colombiano, el acceso a un crédito educativo. De esta manera, la Unesco sí trabaja el tema de la igualdad y equidad

en el acceso a la educación superior, pero desde sus propias categorías, es decir, desde unas nociones que son favorables al capital.

Frente a los contenidos de la Conferencia Mundial Sobre la Educación Superior en el Siglo XXI, se destaca la Declaración sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe. En sus argumentos, es evidente el posicionamiento dependiente de la mayoría de las naciones latinoamericanas relativo a una construcción hegemónica de los derechos humanos, la cual está marcada por la aceptación de temas pactados anteriormente, con el fin de aplicar sus categorías al contexto de América Latina. Es más, el pacto inicia “Ratificando los términos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos” (Unesco, 1998, anexo 2, p. 45). En este contexto se comprende, desde luego, que la Declaración Universal de los Derechos Humanos es el marco base y que no podía ir la declaración de América Latina en contravía de este. No obstante, tampoco esta última adiciona nada. En resumen, su contenido simplemente replica lo ya presentado sin agregar más que explicaciones de contexto.

En la Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe (Unesco, 2008) se define de manera tácita a la educación superior como un derecho humano y un bien público social<sup>2</sup>, lo cual es ratificado en los principios declarativos sobre la educación superior en América Latina y el Caribe suscritos en la Declaración de la Conferencia Regional de Educación superior en América Latina y el Caribe del 2018<sup>3</sup>. En este segundo caso, llama la

---

<sup>2</sup> –“La educación superior es un derecho humano y un bien público social. Los Estados tienen el deber fundamental de garantizar este derecho. Los Estados, las sociedades nacionales y las comunidades académicas deben ser quienes definan los principios básicos en los cuales se fundamenta la formación de los ciudadanos y ciudadanas, velando por que ella sea pertinente y de calidad” (Unesco, 2008, consecutivo B. 1).– “El carácter de bien público social de la educación superior se reafirma en la medida que el acceso a ella sea un derecho real de todos los ciudadanos y ciudadanas. Las políticas educacionales nacionales constituyen la condición necesaria para favorecer el acceso a una educación superior de calidad, mediante estrategias y acciones consecuentes” (Unesco, 2008, consecutivo B. 2).

<sup>3</sup> “Es un bien público social-estratégico, un deber del Estado, un espacio del conocimiento, un derecho humano y universal, y su ejercicio profundiza la democracia y posibilita la superación de las inequidades” (Unesco, 2018).

atención, en el segmento “Educación Superior, diversidad cultural e interculturalidad en América Latina”, numeral 4, la exhortación a los Estados a desarrollar políticas públicas que den garantía a los derechos a población discriminada incluso por situación socioeconómica<sup>4</sup>.

Finalmente, a la luz de lo reflexionado, es posible anticipar que la estrategia CERES no se concibió como una política dirigida a asegurar el derecho humano a la educación superior. Más allá de lo expresado en función de la ampliación de cobertura, no fue un instrumento que buscara la universalización del ingreso de los aspirantes de la región. Su funcionamiento se financiaba principalmente a partir de los recursos recaudados por costos asociados a matrícula, con el apoyo de entidades externas benefactoras cuando las había. Su centro era captar el segmento de la población que podía financiar sus estudios, pero no su permanencia en las urbes, y, de esta manera, demostrar que el Estado, a través de las instituciones de educación universitaria mayoritariamente privadas, garantizaba la presencia de los servicios de educación superior en las regiones.

## **Conclusiones y discusión final**

### **Los CERES, entre cobertura y acceso a la educación superior**

Entre la democratización del acceso y la ampliación de cobertura se justificó la estrategia CERES en Colombia, es decir, la respuesta estatal para democratizar el acceso a la universidad desde una perspectiva neoliberal ha sido la ampliación de cobertura basada en la oferta de programas a través de universidades privadas en los territorios. Esta medida dista del llamado a la equidad con el que se impulsa el reclamo social de una institución universitaria al alcance geográfico y económico de las familias, es decir, más democratizada. Al respecto, quedó claro que los

---

<sup>4</sup> “Es imperativo que las políticas públicas e institucionales garanticen no solo los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, sino también los derechos de todos los grupos de población frecuentemente discriminados respecto a referentes de género, raza, etnicidad, religión, edad, situación socioeconómica” (Unesco, 2018, numeral 4).

CERES “entraron en una dinámica de mercado, ya que el 60 % de [ellos] están siendo operados por instituciones de educación superior privadas” (González, 2016, p. 129)

A pesar de las justificaciones explícitas de la estrategia CERES, en donde se indica que “el programa está dirigido a personas provenientes de familias con ingresos menores a 2 SMMLV” (DNP, 2014b, p. 1), aquella resultó insostenible para sectores deprimidos de la población. Esta situación muestra el abismo existente entre la cobertura por aumento de demanda y la urgencia de la democratización del acceso universitario. Además, no existió “una estrategia definida, por parte del Ministerio de Educación Nacional, que permitiera la articulación de la educación básica y media con el modelo de educación que ofrecen los Centros Regionales de Educación Superior” (González, 2016, p. 28). Sobre el particular, en el resumen del informe de evaluación se indica que

De los estudiantes participantes en los grupos focales, el 86 % considera que la principal razón por la cual las personas no pueden ingresar a los CERES es la falta de recursos, y el 77 % considera que existe un alto grado de dificultad para acceder a los créditos educativos ofrecidos por el ICETEX. (DNP, 2014b, p. 8)

Sobre la cobertura como criterio importante para las metas propuestas de la estrategia de regionalización de la educación superior, el DNP indicaba que “en el periodo 2003 a 2013 se han atendido 176 308 estudiantes y en el 2013 el número de matriculados en CERES representó el 1,7 % de los matriculados en educación superior en el país” (DNP, 2014a, p. 1). También:

Muestra en sus cifras consolidadas para el año 2013 un porcentaje de cobertura estudiantil del 1,71 %, representado en un número de 36 158 personas beneficiadas por los programas académicos ofertados en dicha modalidad de estudio, demostrando de forma clara que la participación de los Centros Regionales no tiene un impacto considerable en la consolidación de la política

de cobertura que se ha logrado en los Planes de Desarrollo para los años 2002 a 2014. (González, 2016, p. 126)

Finalmente, para la posteridad debe considerarse que

La educación superior sigue estando fuera del alcance de muchas de las personas más pobres del mundo. Como tal, los países deben desarrollar mecanismos nacionales y estrategias sólidas para evaluar continuamente el progreso y asegurar la inclusión de los más desfavorecidos. (Unesco, 2020, p. 8)

### **Los CERES y el derecho humano a la educación superior**

El derecho a la educación superior continúa siendo una disputa reclamada con más fuerza por los colectivos estudiantiles de universidades públicas en el caso colombiano. Sin embargo, se logra percibir un ambiente internacional y nacional cada vez más empático con estas luchas del común de la sociedad. Por ejemplo, en la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe de 2008 y 2018, donde la educación superior es reconocida como un derecho público y universal. Así mismo, en el informe de *Acceso Universal a la Educación Superior: Tendencias Internacionales*, se ratifica que “el acceso universal a la educación superior no es solo un derecho humano, sino también un componente clave del desarrollo social y económico, que genera más oportunidades para los grupos desfavorecidos de la sociedad” (Unesco, 2020, p. 8). Se considera que esta postura debe ir marcando los derroteros para que las naciones vayan ajustando sus políticas a estos intereses.

En virtud de la dinámica impulsada por la ampliación de cobertura con instituciones mayoritariamente del sector privado, queda claro que los CERES no contribuyeron a universalizar el acceso a la universidad en calidad de derecho. Sin embargo, la presencia de la estrategia en los territorios ha contribuido, en el caso de los CERES que aún existen, a la democratización desde la perspectiva de la regionalización de la educación superior. En este sentido, democratizar el acceso

no solo se comprende desde la ampliación de la cobertura, sino que también es imperativo hacer que, a través de diversos medios, la universidad esté más al alcance de los territorios. Se trata de acciones urgentes que deben tener presente que

La participación en la educación superior puede verse afectada por el lugar donde vive una persona, así como por la distancia geográfica de las instituciones. Las razones de esto son complejas, ya que las disparidades regionales pueden deberse tanto a factores socioeconómicos como a la geografía. (Unesco, 2020, p. 40)

En el caso colombiano, tales factores socioeconómicos están presentes en las urbes, aunque tienen gran prevalencia en las periferias. Sobre la inequidad geográfica de acceso a la universidad, el Departamento Nacional de Planeación indicó que “El 71 % de los CERES está ubicado en municipios donde no existen otras instituciones de educación superior” (DNP, 2014b, párrafo 48).

### **La región y los CERES**

Por último, la democratización universitaria en los CERES debe abordarse desde la perspectiva de la participación de las comunidades dentro de la estrategia. Sobre este asunto, es importante tener presente que el interés de conformar un CERES debería surgir de las regiones, de los agentes locales interesados en que la iniciativa se desarrolle e implemente en las zonas donde lo consideraran prioritario para su comunidad (MEN, 2006, p. 8). De esta manera, uno de los requerimientos para la creación del CERES implicaba justificar la pertinencia regional y, en la evaluación institucional del programa concerniente a 35 CERES, un 88,6 %<sup>11</sup> de ellos tuvo en cuenta un diagnóstico del entorno productivo y de las necesidades de la región como insumo para su constitución (DNP, 2014a, p. 24).

Sin embargo, para garantizar esa conexión entre el programa y el contexto era fundamental la alianza y el comité operativo. No obstante, según la Evaluación del Departamento Nacional de Planeación, “En ninguno de los 35 CERES de la muestra se encontró presencia de los seis tipos de actores sugeridos por el MEN para la conformación del CERES” (DNP, 2014b, p. 10). Por su parte, esa relación de la institución universitaria con los territorios en los CERES constituyó una conversación unidireccional. La universidad usualmente es vista como la herramienta civilizadora, no como una organización que dialoga con los territorios, ya que los conocimientos universitarios suelen subvalorar los saberes populares. Eso generó en los CERES mayores dificultades en la democratización de saberes del entorno universitario de su propuesta.

Prospectivamente, en Colombia las secretarías de educación certificadas ubicadas en entidades territoriales<sup>5</sup>, aunque desarrollan actividades de fomento de la educación superior, centran sus iniciativas en la educación para el trabajo y la articulación con la formación media. Es por ello que los actores regionales deben estudiar las potencialidades de sus territorios para el desarrollo universitario, lo cual constituye un aspecto que supone un análisis urgente del sector educativo que capture las diferencias interregionales (López, 2014, p. 220), con el fin de favorecer el emprendimiento universitario, teniendo presente que algunas regiones, por su ubicación estratégica o su actividad económica, son más proclives a proyectos universitarios. Se trata de dinamizar un liderazgo bajo la conciencia colectiva de que, desde la universidad, se abre camino al desarrollo regional y la solución a las necesidades locales (Figueroa, 2016).

Finalmente, en el tránsito a la tercera década del siglo XXI, mientras pasamos por la pandemia del COVID-19, los CERES nos permiten reconocer un sistema educativo universitario que aún intenta adaptarse a clases remotas *online*. En el

---

<sup>5</sup> Las secretarías de educación certificadas en Colombia son aquellas que, en virtud de la ley 715 del 2001, se identifican como departamentos o distritos, de igual manera que los municipios con más de 100 000 habitantes, también aquellos que con menos de 100 000 habitantes que cumplan los requisitos que señale el reglamento en materia técnica, administrativa y financiera.

segundo año de este fenómeno mundial, hemos asistido a una difícil época para las instituciones universitarias y otros sectores de la educación. Las universidades privadas han perdido un gran número de estudiantes antiguos y aspirantes usuales aún sin definir, mientras que las universidades públicas se han enfrentado a recortes y limitaciones. Al respecto, el retroceso en la regionalización universitaria se desconoce aún, pero el panorama no es alentador.

## Referencias

- Chiroleu A. (2014). Desigualdades en la Educación superior y Políticas Públicas. Los casos de Argentina, Brasil y Venezuela. *Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, Revista Universidades*, 59, 9-22.  
<https://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/9821/universidades59.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Chiroleu A. (2017). ¿Educación superior para todos? Los vaivenes de la ampliación de oportunidades en tres décadas de democracia política en Argentina. *Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, Revista Universidades*, 74, 31-40.  
<https://www.redalyc.org/pdf/373/37354774004.pdf>
- Cruz Orozco, I. (2016). *Beneficios esperados de la educación, media superior en comunidades rurales*. *Revista Electrónica de Educación, SINÉTICA*, 46, 1-18.  
<https://sinectica.iteso.mx/index.php/SINECTICA/article/view/596>
- DNP. (2002). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario*.  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd.pdf>
- DNP. (2014a). *Evaluación Institucional y de Resultados del Programa Centros Regionales de Educación Superior*. CERES. Producto 4 (Informe final resultados de la evaluación).  
[https://mrv.dnp.gov.co/Evaluaciones/Informe\\_Resultados\\_Evaluacion\\_CERES.pdf](https://mrv.dnp.gov.co/Evaluaciones/Informe_Resultados_Evaluacion_CERES.pdf)
- DNP. (2014b). *Resumen ejecutivo: Evaluación Institucional y de Resultados del Programa Centros Regionales de Educación Superior*. CERES.  
[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Ficha\\_Autocontenida\\_CERES.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Ficha_Autocontenida_CERES.pdf)
- Espinoza, O. (2017). Acceso al Sistema de Educación Superior en Chile, El tránsito desde un Régimen de élite a uno altamente masificado y desregulado. *Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, Revista Universidades*, 74, 7-30.  
<https://www.redalyc.org/pdf/373/37354774003.pdf>
- Figueroa, C. (2016) *Historia de la Formación de Educadores en América Latina, de la Escuela Normal a la Universidad Pedagógica*. Centro de Investigaciones Históricas y Sociales Dr. Federico Brito Figueroa y Fundación Buria.
- García García, C. (2013). Equidad e Inclusividad en la Educación Superior en los Países Andinos. *Asociación Nacional de Universidades e instituciones de Educación Superior, Revista de la Educación Superior*, XLII(166), 137-144.  
<https://www.redalyc.org/pdf/604/60428972007.pdf>

- González Ardila, J. (2016) *Los CERES en la Política de Cobertura de la Educación Superior Colombiana* [Tesis de Maestría en Educación, Universidad Pedagógica Nacional]. <http://repositorio.pedagogica.edu.co/handle/20.500.12209/1020>
- Guerrero, S. C. y Soto Arango, D. E. (2019). La política educativa en torno a la masificación de la educación superior y el abandono universitario en Colombia. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana. RHELA*, 22(32), 109-135.
- ICETEX. (2013). *Estudiantes CERES*. <https://portal.icetex.gov.co/Portal/Home/el-icetex/biblioteca/archivo-lineas-de-credito/estudios-tecnico-profesionales-tecnologicos-y-universitarios/estudiantes-ceres/cr%C3%A9dito-ceres-para-sostenimiento---estudiantes-ceres>
- López Rodríguez, M. (2014). Democratización de la Educación Superior en Colombia. *Revista CS*, (13), 215-26. [https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/revista\\_cs/article/view/1826/2354](https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/revista_cs/article/view/1826/2354)
- MEN. (2006). Cartilla CERES- Centros Regionales de Educación Superior, Revolución Educativa, Colombia Aprende. [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-187088\\_archivo\\_pdf\\_gui1.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-187088_archivo_pdf_gui1.pdf)
- Unesco. (1998). *Conferencia Mundial Sobre la Educación Superior realizada en París, informe final titulado: La Educación Superior en el Siglo XXI*.
- Unesco. (2008). *Declaración de la Conferencia Regional de Educación superior en América Latina y el Caribe*. [https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-230245\\_archivo\\_pdf\\_declaracion.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-230245_archivo_pdf_declaracion.pdf)
- Unesco. (2018). *Declaración Final de la III Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe*. <https://www.iesalc.unesco.org/2019/02/20/declaracion-final-de-la-iii-conferencia-regional-de-educacion-superior-en-america-latina-y-el-caribe-cres-2018/>
- Unesco. (2020). *Hacia el Acceso Universal a la Educación Superior: tendencias*. <https://www.iesalc.unesco.org/wp-content/uploads/2020/11/acceso-universal-a-la-ES-ESPANOL.pdf>
- OEA. (1988). En el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.”
- ONU. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- ONU. (1966). *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>
- Peniche Cetzal, R. S. y Ramón Mac, C. C. (2018). Desempeño Académico y Experiencias de estudiantes Universitarios Mayas en Yucatán, México. *Alteridad: Revista de Educación*, 13(1), 120-131. <https://doi.org/10.17163/alt.v13n1.2018.09>
- Ramírez Díaz, J. A. (2015) Las inequidades en la educación superior en Iberoamérica, Consejo Mexicano de Investigación Educativa. *A.C, Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 20(64), 11-16. <https://www.redalyc.org/pdf/140/14032722002.pdf>
- Suasnábar, C. y Rovelli, L. I. (2016). Ampliaciones y desigualdades en el acceso y egreso de estudiantes a la educación superior Argentina. *Revista Pro-Posições*, 27(3), 81-104. <http://www.scielo.br/pdf/pp/v27n3/1980-6248-pp-27-03-00081.pdf>

Zamora, J y Del Carmen, J. (2017). El derecho humano a la educación superior en México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. *Revista de Educación Superior*, XLVI(182), 45-56.

Análisis

ISSN: 0120-8454 | e-ISSN: 2145-9169 |  <https://doi.org/10.15332/21459169>

Vol. 54 N.º 100 | enero-junio de 2022