

Tendencias de privatización y mercantilización de la universidad en América Latina

Los casos de Argentina, Chile, Perú
y República Dominicana

Fernanda Saforcada (Dir.), Daniela Atairo, Lucía Trotta
y Aldana Rodríguez Golisano
Octubre 2019



Tendencias de privatización y mercantilización de la universidad en América Latina

Los casos de Argentina, Chile, Perú y República Dominicana

Instituto de Estudios y Capacitación - CONADU

**Fernanda Saforcada (Dir.), Daniela Atairo, Lucía Trotta
y Aldana Rodríguez Golisano**

Octubre 2019



Atribución-NoComercial-CompartirIgual
4.0 Internacional (CC-BY-NC-SA 4.0)

Publicado por Internacional de la Educación y
IEC-CONADU - Octubre de 2019
ISBN 978-987-47019-4-7

Foto de tapa: Gaspar Galazzi para CONADU

Acerca de las autoras

Fernanda Saforcada

Docente en la FFyL-UBA y en la Escuela de Humanidades de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Investigadora en el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, UBA. Coordinadora del área de Investigación del IEC-CONADU.

Daniela Atairo

Docente e investigadora de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP).

Lucía Trotta

Docente e investigadora en la FaHCE-UNLP y en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales de la misma unidad académica.

Aldana Rodríguez Golisano

Asistente de investigación en el IEC-CONADU.

Equipo de trabajo:

Ramiro Aboy (IEC-CONADU), **Gabriela Marcalain** (UNSAM), **Diego Flórez Poletti** (UNSAM), **Martina De Cristo** (UNSAM), **Noelia Naranjo** (UNCuyo y SIDUNCU/CONADU), **Adolfo R. Medalla Araya** (UNCuyo), **Agustin Giolo** (UNCuyo), **Iván González Ocampo** (UNCuyo)

ISBN 978-987-47019-4-7



Tendencias de privatización y mercantilización de la universidad en América Latina : los casos de Argentina, Chile, Perú y República Dominicana / Fernanda Saforcada ... [et al.] ; dirigido por Fernanda Saforcada ; editado por Miriam Socolovsky. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : IEC - CONADU ; San José de Costa Rica : Internacional de la Educación-IE, 2019. 144 p. ; 24 x 16 cm.

ISBN 978-987-47019-4-7

1. Privatización. 2. Universidades. 3. Política Educacional. I. Saforcada, Fernanda II. Saforcada, Fernanda, dir. III. Socolovsky, Miriam, ed.

CDD 379

Introducción	1
Privatización y mercantilización de la universidad en América Latina: sentidos y disputas	7
Apuntes sobre privatización y mercantilización	9
La hiperprivatización de la universidad en América Latina	15
Viejas y nuevas tendencias de privatización de la universidad en América Latina	21
El caso de Perú	29
1. Introducción	29
2. Trayectoria de privatización del sistema universitario: tendencias cuantitativas	30
3. Los cambios en la educación universitaria: la regulación del mercado educativo (1996-2017)	47
El caso de Chile	59
1. Introducción	59
2. La trayectoria hacia la privatización	60
3. La foto de un modelo privatizado	68
4. El esquema de financiamiento de un modelo privatizado	72
Consideraciones finales	83
El caso de República Dominicana	87
1. Introducción	87
2. Trayectoria de privatización del sistema universitario: tendencias cuantitativas	88
3. De la expansión de un mercado universitario con reglas poco efectivas a la emergencia de órganos de regulación: el CONES (1996-2017)	97
4. Del abandono de la universidad por parte del Estado al aumento de presupuesto y de las fuentes de financiamiento propio de las universidades	102
El caso de Argentina	109
1. Introducción	109
2. Del monopolio estatal a la configuración de una oferta compleja y segmentada	111
3. La foto de un modelo de matriz pública-estatal-universitaria. Tendencias históricas y recientes	119
Consideraciones finales	127
Los desafíos de la universidad en América Latina frente a la privatización	131
Epílogo	135

Introducción

Fernanda Saforcada

En América Latina, la educación superior ha vivido, en las últimas décadas, dos procesos significativos que no pueden desconocerse para comprender su configuración actual. Por un lado, una marcada expansión en tres sentidos: el incremento sostenido de la matrícula; la multiplicación de las instituciones; y el crecimiento y la diversificación de las carreras, los niveles y los títulos que se ofrecen entre el pregrado y el posgrado. Por otro lado, la regresión en el financiamiento público de las universidades que se produjo en el período que se abrió con el fin de las dictaduras en los años 80, en un contexto de hegemonía neoliberal, llevó a que la expansión antes referida se hiciera en condiciones que precarizaron a las instituciones y que forzaron la búsqueda de recursos del sector privado.

Así fue como se produjo una expansión del mercado en términos políticos y simbólicos. Es decir, el mercado se puso en el centro ya no sólo de la esfera económica, sino también de las políticas públicas, en buena medida, de la mano del impulso dado al comercio transnacional tanto a través de los tratados de libre comercio (TLC) como de políticas nacionales e internacionales afines al engrosamiento de las corporaciones. La educación, en general, y las universidades, en particular, fueron vistas como oportunidades de negocios y definidas por los propios TLC como servicios comercializables¹ (Feldfeber y Saforcada, 2005). Del mismo modo, el conocimiento fue revestido de un valor económico directo y esto se tradujo en regulaciones internacionales vinculadas con su comercio a través de capítulos de TLC (o tratados específicos) establecidos en relación con las patentes y la propiedad intelectual² (Saforcada 2008).

El desfinanciamiento de los sistemas universitarios públicos y el contexto de primacía del mercado en la definición y orientación de la política pública fueron parte de la fórmula que propició la privatización y la mercantilización de la educación superior y del conocimiento. Es justo decir que, en varios países, los procesos de privatización de las universidades se iniciaron

1 Ver Acuerdo General de Comercio de Servicios (General Agreement on Trade in Services, GATS por sus siglas en inglés) de la Organización Mundial de Comercio (OMC) o el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (más conocido por su nombre en inglés, North American Free Trade Agreement o NAFTA), entre otros.

2 En el marco de la OMC, rige para esta temática el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), más conocido como Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS).

con anterioridad, a mediados del siglo XX, pero a partir de fines de los años 80 y, especialmente, en los 90, se expandieron, se aceleraron y se complejizaron en una dinámica asociada a la internacionalización y al comercio transnacional.³

Estos procesos de privatización y mercantilización continuaron desarrollándose en el nuevo siglo, en forma creciente y sostenida, e impactaron en el sector público, no sólo por las formas explícitas de privatización, sino también por otras modalidades —menos visibles— vinculadas con la introducción de lógicas y dispositivos propios del mercado en la regulación de las instituciones y sus actividades de formación, investigación y extensión (CRESALC/UNESCO, 1996; Gentili y Saforcada, 2011; García Guadilla, 2003; Burbano López, 1999). Como sostiene Leher, “actualmente, la educación superior se encuentra fuertemente tensionada por la mercantilización de la educación en general. Esta realidad puede constatare tanto por la vertiginosa expansión del sector privado-mercantil en toda la región como —en el caso de las públicas— por una aireada porosidad entre lo público y lo privado que viene redefiniendo la función social de las instituciones y el ethos académico” (2010: 8-9).

Sin embargo, la situación política había cambiado sustantivamente. Ya no primaba el Consenso de Washington, sino que se desplegaban diversos procesos políticos y alianzas entre gobiernos latinoamericanos con el afán de lograr consolidar una posición de mayor poder en el plano internacional. En este período —nominado por algunos autores como posneoliberal— las tendencias de privatización y mercantilización, como dijimos previamente, se sostuvieron, pero convivieron con programas y políticas que se orientaban a fortalecer la universidad pública y estimular un mayor desarrollo de la ciencia, y que, por lo tanto, trazaban algunos límites o funcionaban como contrapesos.

En los últimos cuatro años, los cambios que se produjeron en varios países configuraron el ingreso en un nuevo ciclo de hegemonía neoliberal-conservadora para la región en su conjunto. Este escenario abrió fuertes interrogantes y preocupaciones respecto de una nueva expansión y profundización de los procesos de privatización y mercantilización, y también, sobre los efectos y las consecuencias que podrían tener.

En este contexto, el IEC-CONADU, en alianza con la Internacional de

3 En la primera Conferencia Regional de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, en 1996, el informe final señalaba que “entre las transformaciones más importantes acaecidas a partir de la década de los años cincuenta, se destacan: i) la gran expansión cuantitativa del sector; ii) su notable diversificación institucional; iii) el aumento de la participación del sector privado; iv) el incremento de la internacionalización; v) el cambio de actitud de los gobiernos y vi) los esfuerzos de transformación de algunas universidades” (CRESALC/UNESCO, 1996, p.70).

la Educación, resolvió impulsar un proyecto de investigación sobre la privatización y la mercantilización de la universidad en América Latina, tomando –en esta primera etapa– cuatro casos nacionales: Argentina, Chile, Perú y República Dominicana. El objetivo principal es reconstruir y analizar los procesos de privatización y mercantilización de y en la universidad, las características que han asumido, los actores que intervienen y las estrategias que despliegan, y sus efectos en los sistemas universitarios latinoamericanos. Con ello se espera, en el marco de la Campaña Global contra la privatización y la mercantilización de la educación impulsada por la Internacional de la Educación, contribuir al desarrollo de la estrategia sindical internacional en defensa de la democratización de la educación y el conocimiento, de la educación superior como un derecho, y de los derechos laborales de trabajadoras y trabajadores del sector.

Este proyecto se encuentra actualmente en desarrollo, en proceso de culminación de la primera etapa planificada. Con esta publicación compartimos algunos primeros resultados de la investigación que serán luego profundizados y ampliados en la etapa que sigue.

Hasta el momento, el campo de la investigación consistió en:

- la búsqueda exhaustiva de documentos oficiales y legales de los cuatro casos abordados;
- el relevamiento y la sistematización de documentos de los principales organismos internacionales en términos de su influencia en las políticas educativas y científicas, esto es, el Banco Mundial y el BID;
- la realización de 23 entrevistas a altos funcionarios, autoridades de universidades públicas y privadas, referentes sindicales o de organizaciones de profesores y profesoras; y
- la realización de 7 grupos focales con referentes de los sistemas universitarios y/o investigadores sobre políticas de educación superior.

Asimismo, se trabajó con la recopilación, sistematización y análisis de datos cuantitativos regionales y de los cuatro casos abordados.

Los estudios sobre privatización de la universidad en América Latina son escasos y recientes. No sucede lo mismo con los estudios sobre privatización de la educación básica, que tienen una trayectoria más extensa y mayor desarrollo conceptual (Whitty, 2000; Ball, 2009; Verger et al, 2017; Gentili, 1997; Gentili, 1999; Saforcada, 2009; Feldfeber, Jaimovich y Saforcada, 2004; Fedlfeber et al, 2018; CLADE, 2015). Nos hemos apoyado en esa interesante

producción para complejizar la mirada sobre la privatización de la universidad.

Los estudios sobre la privatización de la educación adquieren fuerza en los 90, al compás del Consenso de Washington y sus mandatos de liberalización, desregulación y privatización. Las reformas neoliberales impulsadas para el sector y la inquietud por el desarrollo de las primeras políticas de privatización de la educación fueron el puntapié inicial de estos estudios, que luego se ampliaron al tiempo que los tratados de libre comercio se expandían y las políticas de privatización –tales como los *vouchers* escolares, las escuelas *chárter* y las empresas de servicios educativos, entre otros– se multiplicaban.

Desde la primera propuesta de Geoff Whitty sobre la necesidad de considerar la multidimensionalidad del fenómeno de privatización de la educación, los modelos de estudio fueron ganando complejidad y riqueza. Es justo decir que también las políticas y las estrategias de privatización y de negocio con la educación se fueron complejizando.

En el último cuarto de siglo pasado y en el marco de la reforma del Estado, la privatización de las empresas públicas era entendida como el traspaso a manos privadas o particulares de aquello que, hasta ese momento, estaba en manos estatales. A inicios de los años 90, Whitty nos advertía que, para el caso de la educación, esa mirada lineal obturaba el análisis de lo que efectivamente estaba sucediendo. Proponía, entonces, pensar en dos dimensiones: quién financia la educación y quién provee educación. A su vez, planteaba la necesidad de considerar también una dimensión ideológica o simbólica de la privatización. Desde entonces, como hemos dicho, se han producido una variedad de estudios y desarrollos teóricos sobre el tema (Whitty, 2000 a y b; Ball, 2009; Whitty, Power y Halpin, 1999; Gentili, 1997; Gentili, 1999; Saforcada, 2009; Moschetti et al, 2017; Verger, A., 2017; Fedlfeber et al, 2018; CLADE, 2015). En nuestro caso, los siguientes tópicos orientan la perspectiva de estudio:

- La privatización convencional: la expansión de las universidades privadas.
- Las dimensiones de la privatización: la provisión de educación, fuentes y distribución del financiamiento, la definición de los contenidos de la formación, la producción de conocimiento y la circulación del conocimiento, y la regulación del trabajo en la universidad.
- La privatización de la universidad pública: la privatización exógena y la privatización endógena o la mercantilización.
- Las definiciones de lo público y lo privado en el ámbito universitario.

- Las trayectorias de privatización.
- Los actores de la privatización.
- La privatización simbólica.
- La privatización de las políticas públicas.

Estos tópicos configuraron la matriz con la que se desarrolló el estudio. No necesariamente todas ellas resultaron fértiles en todos los casos. Como sucede en toda investigación crítica y de aproximación cualitativa, las formas finales se construyen en el propio proceso de recolección, sistematización y análisis de los datos. Asimismo, hay dimensiones que todavía están en proceso.

Aun así, consideramos que esta publicación aporta para comprender las formas que ha asumido la privatización en el nivel universitario en la región, las tendencias regionales, las semejanzas y las características propias de cada uno de los casos.

En el primer capítulo se presenta un breve estado del arte, las tendencias que hemos identificado y las disputas. Los siguientes cuatro apartados introducen cada uno de los casos nacionales estudiados, con sus particularidades. Por último, se comparten algunas conclusiones.

Referencias

- Ball, S. (2009) "Globalización, mercantilización y privatización: tendencias internacionales en educación y política educativa". En *Revista de Política Educativa*. Buenos Aires: UdeSA y Prometeo.
- Burbano López, G. (1999). La educación superior en la segunda mitad del siglo XX. Los alcances del cambio en América Latina y el Caribe. *Revista Iberoamericana de Educación*, (21), pp. 15-23.
- CLADE (2015) *Tendencias de la privatización de la educación en América Latina y el Caribe*. San Pablo: CLADE.
- CRESALC/UNESCO (1996). *Informe del Director del CRESALC. Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe de La Habana*.
- Feldfeber, M. et al (2018) *La privatización educativa en Argentina*. Buenos Aires: Internacional de la Educación y Ediciones CTERA.
- Feldfeber, M. y Saforcada, F. (2005). *OMC, ALCA y educación. Una discusión sobre ciudadanía, derechos y mercado en el cambio de siglo*. Buenos Aires, Argentina: Centro Cultural de la Cooperación.
- Feldfeber, M., Jaimovich, A. y Saforcada, F. (2004) "Políticas públicas de privatización: una mirada a la experiencia de las escuelas autogestionadas de San Luis". En *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, Arizona State University, Volumen 12, Número 47, 12 de septiembre de 2004.

- García Guadilla, C. (2003). Balance de la década de los '90 y reflexiones sobre las nuevas fuerzas de cambio en la educación superior. En M. Mollis (comp.), *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?* (pp. 17-37). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Gentili, P. (1997) "Adiós a la escuela pública. El desorden neoliberal, la violencia del mercado y el destino de la educación de las mayorías". En Gentili, P. (comp.) *Cultura, política y currículo. Ensayos sobre la crisis de la escuela pública*, Editorial Losada, Buenos Aires.
- _____. (1999) "Escuela, gobierno y mercado. Las privatizaciones en el campo educativo". En AAVV, *Cuadernos de Pedagogía* Nro 286, Editorial Praxis, Barcelona, diciembre de 1999.
- Gentili, P. y Saforcada, F. (2011) A expansão das pós-graduações em ciências sociais. Desigualdade regional, competição e mercantilização na América Latina. D. A. Oliveira y A. Duarte (org.), *Políticas Públicas e Educação: regulação e conhecimento* (pp. 139-160). Belo Horizonte, Brasil: Fino Traço Editora.
- Leher, R. (2010). *Por una reforma radical de las universidades latinoamericanas*. Buenos Aires, Argentina: Homo Sapiens / CLACSO.
- Moschetti, M., Fontdevila, C. y Verger, A. (2017) *Manual para el estudio de la privatización de la educación*. Internacional de la Educación.
- Saforcada, F. (2009). Alambrando el bien común: conocimiento, educación y derechos sociales en los procesos de privatización y mercantilización de las últimas décadas". En P. Gentili; G. Frigotto; R. Leher y F. Stubrin (comp.), *Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina* (pp. 363-399), Buenos Aires, Argentina: Homo Sapiens/CLACSO.
- Verger, A., Moschetti, M., y Fontdevila, C. (2017) *La privatización educativa en América Latina: una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias*. Universitat Autònoma de Barcelona / Internacional de la Educación.
- Whitty, G. (2000a) "Marketization and privatization in mass education systems". En *International Journal of Educational Development* N° 20.
- _____. (2000b) "Privatisation and marketisation in education policy". Speech at National Union of Teachers conference "Involving the Private Sector in Education - High Risk or Added Value?", 21 november 2000. Disponible en <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.473.9521&rep=rep1&type=pdf> [Último acceso: octubre de 2019]
- Whitty, G.; Power, S. y Halpin, D. (1999) *La escuela, el estado y el mercado: delegación de poderes y elección en educación*. Madrid: Morata

Privatización y mercantilización de la universidad en América Latina: sentidos y disputas

Fernanda Saforcada y Aldana Rodríguez Golisano

América Latina es una región que ha vivido profundos cambios en tiempos recientes. Luego de las dictaduras que, a sangre y fuego, sentaron las bases para la hegemonía neoliberal que predominó en las dos últimas décadas del siglo XX, llegaron nuevos aires. Si algo caracterizó los primeros quince años del siglo XXI en esta parte del mundo fue la diversidad de los procesos políticos y sociales, y la convivencia de gobiernos de signos y orientaciones profundamente disímiles. En algunos países hubo pura continuidad neoliberal, sin cambios sustantivos en sus procesos políticos desde los 90 hasta la actualidad. En otros, se desarrollaron interesantes transformaciones que buscaron construir y desarrollar estrategias alternativas de la mano de gobiernos que distintos autores han nominado como posneoliberales, progresistas o populares (Sader, 2008; Thwaites Rey, 2012) y que, aún con diferencias entre sí, tenían en común su posicionamiento de impugnación al neoliberalismo y a las políticas de reforma promercado (Moreira, Raus y Gomez Leyton, 2008; Thwaites Rey, 2010).

En materia de política educativa y de política universitaria, esta coyuntura se tradujo en orientaciones y tendencias profundamente heterogéneas que se desarrollaron en paralelo. Fue posible observar dicha heterogeneidad no sólo entre países, sino también al interior de varios de ellos que llevaron adelante iniciativas divergentes e incluso contradictorias. La agenda regional se integró, entre otras cosas, por una multiplicidad de políticas que permitieron una significativa expansión de la escolaridad y de la matrícula en la educación superior; incrementos en el financiamiento, tanto para la educación básica como en el nivel universitario y los sistemas científicos; y el desarrollo de un menú amplio de planes y programas que, al menos formalmente, se proponían la inclusión educativa. No obstante, también en este marco se expandieron como nunca las políticas de acreditación y evaluación

de docentes, investigadores, resultados, instituciones y carreras, con lógicas tecnocráticas contradictorias con las líneas anteriores. En algunos países, vimos cómo se expandía el sector público a partir un crecimiento sustantivo de becas para posgrados, investigación, culminación de carreras y postdoctorados; la apertura de nuevas universidades públicas en territorios con poblaciones históricamente excluidas de este nivel educativo; y la ampliación de las opciones de carreras de investigadores, entre muchas otras iniciativas. Al mismo tiempo, vimos cómo las lógicas del *New Management* crecían en la gestión y multiplicaban los sistemas de medición de productividad; y como se expandía el sector privado de la mano de nuevas carreras de grado y posgrado, y de la creación de universidades.

Aun así, el reposicionamiento del Estado en materia de política pública y de derechos marcó una clara ruptura con el consenso noventista previo y se tradujo en la estructuración de una nueva agenda educativa y universitaria en la región (Feldfeber y Saforcada, 2012). Prueba de esto fueron los resultados de la Conferencia Regional de Educación Superior que se llevó a cabo en Cartagena de Indias, Colombia, en 2008. La Declaración allí aprobada iniciaba con la afirmación de que “la Educación Superior es un bien público social, un derecho humano y universal y un deber del Estado” (CRES, 2008).

El contexto ha cambiado de manera notoria en años recientes. Estamos asistiendo al desarrollo de una nueva fase de restauración neoliberal-conservadora, que recupera algunos contenidos de los 90 pero que tiene características novedosas, con una gravitación creciente del componente conservador dentro de esa amalgama. El incremento de las acciones represivas e intimidantes por parte de las fuerzas de seguridad con el aval del Estado da cuenta de ello y ha afectado, en más de una ocasión, a las universidades. En los últimos tiempos, en muchos países, se ha reiterado la imagen de la policía o los militares accionando contra docentes y estudiantes en las universidades (incluso en los casos en que la legislación vigente lo prohíbe) o reprimiéndolos en las calles.

En este complejo derrotero latinoamericano, las tendencias de privatización de la universidad han sido una constante. Lo que no ha sido constante es su envergadura: en los sucesivos cambios de contextos nacionales y regionales, estas tendencias fueron alternando entre ser uno de los componentes centrales o ser una orientación que convive con la ampliación del sector público. Los debates sobre la privatización de la universidad en América Latina perdieron fuerza a nivel regional en los primeros quince años de este siglo, dado el desarrollo en varios países de políticas de fortalecimiento y expansión del sector público; aun cuando la

expansión de lo público no detuvo las tendencias de privatización, como pudo verse en Brasil o en Argentina. No obstante, se sostuvieron muy activos en algunos países, entre ellos, tres de los casos que se abordan en este estudio: Perú, Chile y República Dominicana.

En este capítulo, nos proponemos compartir algunos análisis referidos a la privatización de la universidad y su conceptualización, así como al estado de situación y algunas de las tendencias que se observan en América Latina.

Apuntes sobre privatización y mercantilización

El fenómeno de la privatización reviste enorme importancia para la universidad latinoamericana, tanto por su configuración histórica (ha sido una dimensión del sistema de educación superior desde sus inicios en la región) como por las dimensiones actuales del sector. América Latina es una de las regiones del planeta con mayor grado de privatización si se mira la cantidad de instituciones y la distribución de la matrícula.

No obstante, los estudios sobre el tema son relativamente recientes. En su mayoría, datan de los últimos quince años. Existe una profusa producción de investigaciones y análisis sobre privatización y mercantilización, que se iniciaron en los países centrales y siguieron, unos años después, en América Latina, pero abordaron los sistemas educativos en general y, específicamente, el nivel primario y el medio.¹

Algo más tardíamente se desarrollaron varios estudios sobre privatización y mercantilización de la educación superior.² Algunos de ellos fueron impulsados por los debates que se sucedían en el contexto de los avances de los tratados de libre comercio y sus implicancias para la educación, las universidades y los sistemas científicos. Otros surgieron de la constatación de que el sector privado universitario se expandía a paso acelerado, mientras que el sector público se volvía más y más poroso a los intereses del mercado, de la mano de la reducción de los recursos en un contexto de expansión de la matrícula, tal como se planteaba en la declaración de la primera Conferencia Regional de Educación Superior, realizada en La Habana en 1995:

1 Ver, entre muchos otros, Adrião y Rezende Pinto (2016); Ball (2009); Ball y Youdell (2008); CLADE (2014); Feldfeber y Saforcada (2005); Gentili (1997); Gentili (1999); Gentili et al (2009); Saforcada (2009); Verger, Zancajo y Fontdevila (2016); Verger, Moschetti y Fontdevila (2017); Whitty, Power y Halpin (1999); Whitty y Power (2000); Whitty (2000).

2 Entre otros, ver Aboites (2009); Brunner y Uribe (2007); Feldfeber (2009); García Guadilla (2001); Gentili y Levy (2005); Leher (2009); Rodríguez Gómez (2004); Verger (2013).

[...] la educación superior en la región muestra entre sus principales tendencias: (a) una notable expansión de la matrícula estudiantil; (b) la persistencia de desigualdades y dificultades para la democratización del conocimiento; (c) una restricción relativa de las inversiones públicas en el sector; (d) la rápida multiplicación y diversificación de las instituciones dedicadas a impartir distintos tipos de educación terciaria; y (e) una creciente participación del sector privado en la composición de la oferta educativa.

En términos generales, existe un cierto consenso en concebir a la privatización como el proceso y el resultado de la transferencia de servicios, funciones y/o responsabilidades del sector público al sector privado. La Unión Canadiense de Empleados Públicos (CUPE, por su sigla en inglés) realizó un muy interesante relevamiento sobre los múltiples modos de privatización en el que considera los distintos sectores públicos. En un documento titulado “La privatización tiene muchos nombres” sistematizan las diversas estrategias que se impulsan. Allí sostienen que la privatización muchas veces se presenta disfrazada con un lenguaje experto. Términos como *outsourcing*, licitación competitiva, PPP o P3 (*public-private partnership*), desregulación, servicios compartidos, voucher, son expresiones que, bajo supuestos formatos técnicos, nominan diversas estrategias de privatización en el sector público. Remiten a formas de “transferir la propiedad, la administración y la prestación de servicios o de activos de manos públicas al control de corporaciones privadas con fines de lucro” (CUPE, s/f). En su forma más extrema, la privatización es la venta total de activos y/o servicios públicos a empresas privadas o corporaciones.

Sin embargo, cuando hablamos de educación se presentan otras complejidades, pues el interés privado no se vincula sólo con el lucro, sino también con cuestiones de orden filosófico-político o social que se ponen en juego. Es decir, dada la especificidad de la educación y su función social de formación y transmisión de una cultura, los intereses no sólo son económicos sino también políticos y simbólicos. Así, en este campo encontramos tres propósitos, usualmente interrelacionados, que están en la base de los procesos y las acciones de privatización: la privatización impulsada con objetivos de lucro, la privatización motivada por principios filosófico-políticos, y la privatización vinculada con procesos de distinción social y/o de prestigio.

El primero de ellos es el que se nos presenta de inmediato cuando se habla de este tema, pero no fue siempre así: quizás el más tradicional sea el segundo. Las instituciones educativas en manos de la iglesia católica o de otras entidades religiosas son un buen ejemplo. Nuestros sistemas educativos y universitarios convivieron siempre con esta dimensión de

lo privado. Lo mismo sucede con el tercero, vinculado con los circuitos e instituciones de las élites. De algún modo, la privatización orientada a la distinción social también responde a intereses filosófico-políticos. No obstante, las distinguimos porque en el segundo caso, el interés es más bien difundir determinadas concepciones, perspectivas o creencias, mientras que el último busca separar, distinguir de otros o dotar de prestigio. Como señalamos antes, muchas veces estas tres orientaciones o dos de ellas se articulan. No son tipos puros. Sin embargo, es necesario discriminarlas porque, aun cuando se combinen, tienen formas distintas de operar.

Asimismo, cuando hablamos de privatización, debemos también tener presente lo que podríamos llamar privatización ideológica o simbólica. Nos referimos a la construcción cultural y simbólica de la representación de que lo privado es mayoritariamente bueno. Como sostiene Pablo Gentili, la ofensiva neoliberal contra la educación pública se ha vehiculizado tanto a través de un conjunto de medidas políticas como mediante estrategias culturales orientadas a quebrar la racionalidad sobre la cual la educación pública, aún como ideal, se sustentaba: “El neoliberalismo sólo logra imponer sus políticas antidemocráticas en la medida en que logra *desintegrar* culturalmente la posibilidad misma del derecho a la educación (en tanto derecho social) y de un aparato institucional tendiente a garantizar la concretización de tal derecho: *la escuela pública*” (Gentili, 1997; destacado en el original) y podríamos agregar, la universidad pública latinoamericana heredera de la Reforma del 18.

La otra cara de esta misma moneda es aquella que logra instalar la noción de que ciertas formas privadas de educación son públicas, en la medida en que no tienen fines de lucro o se financian con recursos del Estado. Como analizan Whitty y Power (2000), se trata también de formas de privatización ideológica, en la medida en que naturalizan o velan que, en esos casos, los fines y los contenidos de la educación –sea básica o superior– responden a los intereses particulares de quienes conducen la institución y, por lo tanto, no es pública. En el nivel universitario, esto se observa en numerosos países; en algunos de manera ya lograda, en otros como demanda desde ciertos sectores.

En las dos formas de privatización ideológica que reseñamos está presente la resignificación del derecho a la educación en términos de la libertad de elegir en la variedad de ofertas, desplazado de una concepción ligada al derecho ciudadano a otra, la del derecho del consumidor (Gentili, 1997; Whitty y Power, 2000; Whitty, Power y Halvin, 1999).

Los análisis más convencionales, aunque no por eso, menos importantes, de la privatización han sido aquellos que se concentraron en caracterizar

el sector privado y su expansión en las últimas décadas. Efectivamente, como veremos más adelante y cómo señala la declaración de la CRES 1996, el sector privado se ha ampliado en términos de la cantidad de instituciones, de la diversificación de las carreras que ofrece, y de la cantidad de estudiantes que abarca. La mirada sobre los distintos tipos institucionales que conforman el sector privado y las dimensiones que tiene en instituciones, títulos, matrícula, egresados y profesores es sustancial para comprender la situación actual (García Guadilla, 2001; Rama, 2010).

Una variedad de investigaciones y análisis sobre privatización educativa adoptan la categorización de Ball y Youdell (2007) que diferencia entre la privatización exógena o privatización “de” la educación, y la privatización endógena o privatización “en” la educación. Las formas exógenas de privatización implican la apertura de servicios de educación pública a la participación del sector privado. Se trata de la introducción de beneficios económicos y de la gestión privada que provocan el corrimiento del Estado de su rol de garante de derechos. La privatización endógena o en la educación pública se define por la importación de valores y lógicas propias del mercado para regular la educación pública. El sector público comienza a funcionar mediante mecanismos mercantiles basados en la competencia, la productividad y/o la eficiencia. No obstante, como señalan Verger, Moschetti y Fontdevila (2017), es importante tener presente que estas dos dimensiones de privatización tienden a estar profundamente interconectadas.

La Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, en “Un mapeo sobre tendencias de la privatización de la educación en América Latina y el Caribe” (2014), incluye una tercera dimensión, además de la privatización exógena y endógena, que identifica como “gobernanza corporativa en la definición de la política pública educativa: se refiere a la participación directa de representantes de corporaciones en la definición de la agenda educativa pública, mediante mecanismos que no contemplan espacios de participación social ciudadana.

Podríamos hablar de una privatización de la política pública, sea por la incorporación de representantes del sector empresarial en las carteras estatales o por la capacidad de lobby e influencia de ciertos actores privados en la definición de la política pública, algunos de ellos tradicionales, como las autoridades de la Iglesia Católica, otros relativamente nuevos como ONG's o *think tanks* que representan intereses del sector empresarial.

Entre las investigaciones existentes predominan los estudios de casos. La premisa que subyace a estos trabajos es que la privatización de la educación y de la universidad es un fenómeno que sucede a nivel global

pero que se presenta de formas disímiles en los diferentes Estados. En el caso latinoamericano, el estudio llevado adelante por Verger, Moschetti y Fontdevila (2017) postula que la presencia del sector privado crece a lo largo de los años y responde a una realidad multifacética, no monolítica. Dicho trabajo identifica trayectorias de privatización diferentes a partir del análisis de las situaciones particulares de cada país, tales como la privatización educativa como parte de la reforma estructural del Estado; la privatización como reforma incremental; la privatización “por defecto” y la emergencia de instituciones privadas de bajo costo; y las alianzas público-privadas históricas, entre otras. Si bien la investigación se concentra en los sistemas escolares, aporta elementos interesantes para pensar la educación superior.

En lo que respecta a los estudios sobre mercantilización de la educación, se evidencia, en primer lugar, un esfuerzo por describir el funcionamiento del capital en un contexto de globalización, como consecuencia del impulso al comercio transnacional producto de los tratados de libre comercio (TLC), la consecuente liberalización de la economía y la pérdida de soberanía de los Estados Nación a causa del accionar de los organismos internacionales y los postulados implementados luego del Consenso de Washington (Aboites, 2009; Feldfeber, 2009; Feldfeber y Saforcada, 2005; Leher, 2009).

Los tratados de libre comercio (TLC) no sólo regulan el comercio de bienes, sino también el de servicios, la propiedad intelectual, el movimiento de capitales y las normas relativas a las inversiones. Tienen injerencia en numerosas dimensiones que van desde la educación en sí misma – definida como un servicio comercializable– hasta todo lo vinculado con la infraestructura y con el conocimiento en función de la regulación comercial de la tríada “servicios, inversiones y patentes/derechos de propiedad intelectual” (Saforcada, 2009; Feldfeber y Saforcada, 2005). En ellos, subyace la primacía del derecho de propiedad y de comerciar por sobre los derechos sociales. Asimismo, sostienen que la privatización puede ser abordada a partir de dos dimensiones generales: quién financia y quién presta o suministra la actividad educativa.

Algunos estudios buscan visibilizar las formas en que opera el mercado a nivel global. Los mercados educativos resultan emergentes e involucran compañías de inversión privada en infraestructura y gestión, que actúan sobre un terreno de posibilidades políticas que priorizan otorgar soluciones privadas a problemas públicos (Ball, 2014; Leher, 2009). Como ejemplo, basta pensar en los rankings universitarios, las empresas acreditadoras privadas o la gravitación creciente de las empresas transnacionales de revistas científicas, índices y producción de información de ciencia métrica

en la regulación de la investigación, de la docencia y de las carreras de investigadores.

Verger (2013) refiere a la mercantilización de la universidad como un fenómeno que se desarrolla a partir de tres dimensiones constitutivas, imbricadas entre sí: la liberalización, la privatización y la comercialización. Desde esta perspectiva, la privatización es una dimensión más del fenómeno de la mercantilización, que aborda la participación de actores privados en la política universitaria. La liberalización, por su parte, consiste en introducir normas y principios del mercado como la competencia y la elección. Por último, la comercialización implica la intensificación de la compra y venta de servicios tanto en el entorno nacional como en el internacional.

Algunos estudios hacen un esfuerzo por teorizar sobre las formas en que las políticas neoliberales se imbrican en el funcionamiento de las universidades públicas. El concepto de capitalismo académico fue acuñado por Slaughter y Leslie para referirse a los comportamientos de mercado dentro de las universidades y sus claustros. Entre ellos, se destacan la competencia institucional, la búsqueda de fondos y la venta de servicios. La reestructuración de la educación superior es la consecuencia directa de la actividad del mercado. En este sentido, abarca cambios sustantivos en la organización, tales como la reducción, expansión, creación o el cierre de departamentos; el establecimiento de unidades interdisciplinarias; cambios asociados en las asignaciones de recursos internos y en la división del trabajo académico con respecto a la investigación y la enseñanza; el establecimiento de nuevas formas organizativas, y la racionalización o el rediseño de las antiguas (Slaughter y Leslie, 1997; Brunner et al, 2019).

Otros trabajos hablan de mercadización. Brunner y Uribe (2007) definen este concepto como “el proceso mediante el cual un gobierno –en un contexto nacional determinado– busca definir o redefinir las relaciones del Estado con el sistema de educación superior, en particular con las universidades, trasladando el centro de gravedad [...] desde la propia esfera político-administrativa gubernamental hacia una esfera distinta, que se constituye en torno al principio de la competencia entre las instituciones”.

Whitty y Power (2000) ligan el concepto al desmantelamiento de los sistemas educativos públicos para el desarrollo de cuasimercados sobre la base de la libre elección y la competencia. Sostienen que la mercadización y la privatización son procesos concomitantes e inseparables, planteando que ciertos vectores ideológicos subyacen a la mercadización: la creencia de que el sector privado es mejor que el

público; la adopción del funcionamiento del sector privado en el sector público y la libre elección del individuo por sobre la política pública.

Así, como hemos visto en este recorrido, no existen usos unívocos de los conceptos “privatización” y “mercantilización” en lo referido a la educación, en general, y al sistema superior, en particular. Sin ánimo de agotar el intercambio y el desarrollo de perspectivas plurales, en este estudio hemos trabajado de acuerdo con las siguientes conceptualizaciones. Comprendemos por privatización al conjunto de procesos complejos y de diversas escalas tendientes a privilegiar y expandir los intereses particulares –sean estos intereses comerciales, políticos o simbólicos– por sobre el sector público universitario, o al interior de él, o a través de la extensión y/o fortalecimiento del propio sector privado.

Muchxs se refieren a la privatización y la mercantilización como sinónimos. En este trabajo entendemos que son dos caras de una misma moneda, que es el modelo de acumulación vigente y la hegemonía neoliberal. Sin embargo, resulta fértil distinguirlos analíticamente, ya que no necesariamente operan del mismo modo. Con mercantilización nos referimos a todos aquellos procesos y fenómenos que buscan regular los bienes públicos –como la educación y el conocimiento– como si fueran mercancías e introducir dinámicas del mercado para ordenar lo educativo y lo académico. De este modo, estaríamos incluyendo aquí lo que otros definen como mercadización. Si bien en sentido estricto el término “mercadización” se ajusta mejor a ciertos procesos, consideramos que, al menos en español, el término mercantilización es el que más se expandido e instalado, por lo que lo incluimos en él.

Desde esta perspectiva, entendemos que, en alguna medida y desde una mirada más general, la privatización contiene a la mercantilización ya que como base de todo eso encontramos una privatización simbólica/política, más explícita o más implícita, que refiere a una concepción determinada de lo político, de lo social y de lo económico que sostiene e impulsa las iniciativas de privatización y mercantilización.

La hiperprivatización de la universidad en América Latina

América Latina es, en la actualidad, una de las dos regiones más privatizadas en materia universitaria en el mundo, con 53,2% de su matrícula en el sector privado. En el año 2003 se produjo el punto de inflexión, cuando la matrícula en las instituciones de educación superior privadas superó a las públicas.

Cuadro 1. Porcentaje de matrícula en el sector privado de la educación superior sobre total de estudiantes

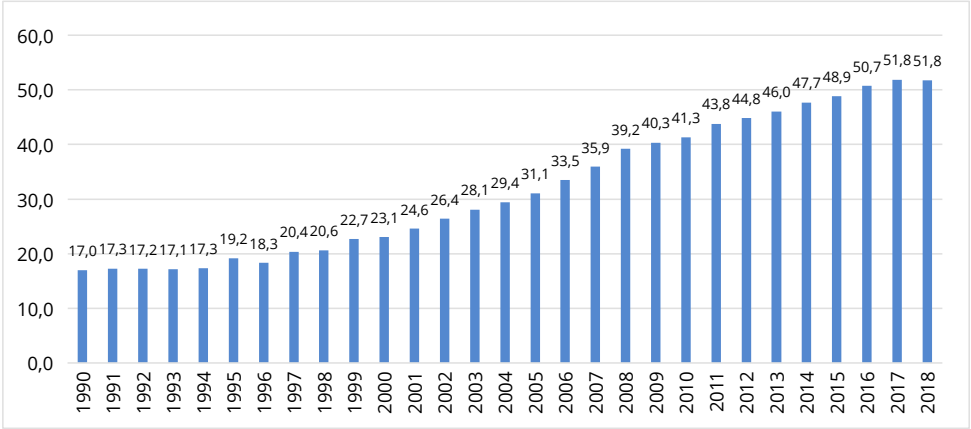
	Matrícula del sector privado 2015 (%)
América Latina y el Caribe	53,2%
Asia – Pacífico	36,5%
Asia Central y Occidental	38,0%
Asia del Este	22,6%
Asia meridional	56,1%
Sudeste de Asia	38,9%
América del Norte	28,3%
África (Subsahariana)	19,9%
Estados árabes	17,9%
Europa	13,7%
Europa Central y Oriental	12,7%
Europa occidental	14,8%
Total mundial	32,5%

Fuente: elaboración propia en base a datos de UIS-UNESCO

Diversos autores coinciden en identificar tres olas o etapas de privatización en los sistemas universitarios. Una primera etapa, que se desarrolló en la primera mitad del siglo XX –especialmente a mediados del XX–, y que se vinculó con la apertura de universidades privadas confesionales, como fueron los casos “de las universidades católicas de Chile, en 1898; de Perú, en 1917; de Ecuador, en 1946; de Argentina, en 1959; de Paraguay, en 1960; de República Dominicana, en 1963; de Venezuela, en 1953” (García Guadilla, 2001). Ya en la segunda mitad del siglo XX, se produjo una ola de creación de universidades de élite y luego una tercera, de “absorción de demanda excedente” en el proceso de masificación de la educación superior, con universidades de mediano o bajo costo (García Guadilla, 2001; Levy, 1986). Vemos como estas tres olas se identifican con las motivaciones o intereses que orientan la privatización y que enumeramos en el apartado anterior.

Como señalamos, los últimos años del siglo anterior fueron el inicio de una curva muy pronunciada de crecimiento de la matrícula en la educación superior, tal como puede apreciarse en el siguiente gráfico.

Gráfico 1. Tasa bruta de América Latina de Educación Terciaria



Fuente: UNESCO-IEU: Instituto de Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - Base de datos en línea - <http://stats.uis.unesco.org/>

La muy significativa expansión de la matrícula, a partir de los años 90, y los procesos de desfinanciamiento fueron elementos centrales para la privatización de la tercera ola, con universidades públicas sin recursos suficientes, sistemas de selección que se reforzaban para contener los ingresos y universidades privadas con mayor facilidad para el acceso. Lamentablemente, la falta de información sobre años previos al 2010 en las bases de datos internacionales dificulta el análisis de esta expansión. No obstante, mirando la progresión desde el año 2010 hasta la información más reciente, es posible observar que esta tendencia de crecimiento relativo y absoluto del sector privado se sostiene en la mayor parte de los países.

Cuadro 2. Porcentaje de estudiantes en la educación superior por sector de gestión. 2010-2016

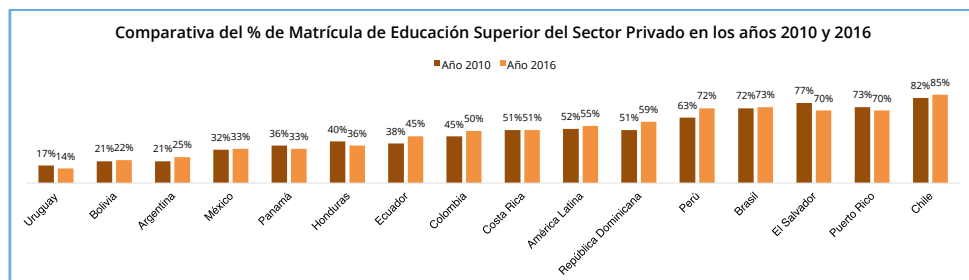
PAÍS	Año 2010		Año 2016		Diferencia porcentual 2010/2016
	<i>Público</i>	<i>Privado</i>	<i>Público</i>	<i>Privado</i>	
Cuba	100%	0%	100%	0%	0%
Uruguay	83%	17%	86%	14%	-3%
Bolivia	79%	21%	78%	22%	1%
Argentina	79%	21%	75%	25%	4%
México	68%	32%	67%	33%	1%
Panamá	64%	36%	67%	33%	-3%
Honduras	60%	40%	64%	36%	-4%
Ecuador	62%	38%	55%	45%	7%

PAÍS	Año 2010		Año 2016		Diferencia porcentual 2010/2016
	<i>Público</i>	<i>Privado</i>	<i>Público</i>	<i>Privado</i>	
Colombia	55%	45%	50%	50%	5%
Costa Rica	49%	51%	49%	51%	0%
América Latina	48%	52%	45%	55%	3%
República Dominicana	49%	51%	41%	59%	8%
El Salvador	33%	77%	30%	70%	-7%
Puerto Rico	27%	73%	30%	70%	-3%
Perú	33%	63%	28%	72%	9%
Brasil	29%	72%	27%	73%	1%
Chile	18%	82%	15%	85%	3%

Fuente: Red IndicES 2018

Nota: En Brasil, Costa Rica y Ecuador por faltante de dato para 2010, se registra el dato del año 2011. En Ecuador para 2016 se repite año 2015

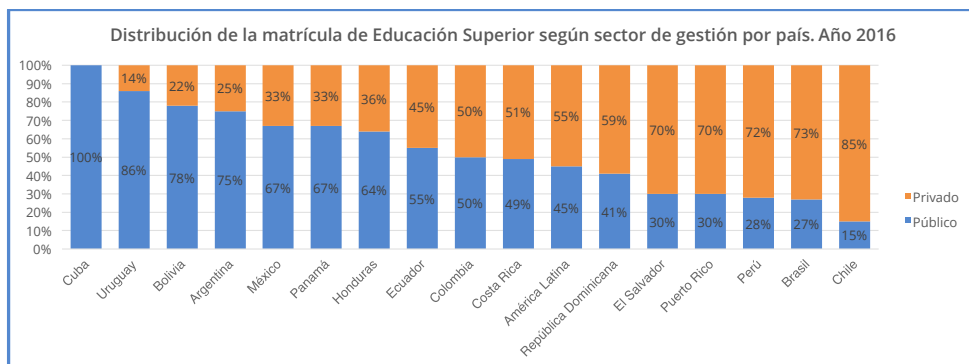
Gráfico 2. Comparativa del porcentaje de matrícula de Educación Superior del sector privado en los años 2010 y 2016



Fuente: Red IndicES 2018

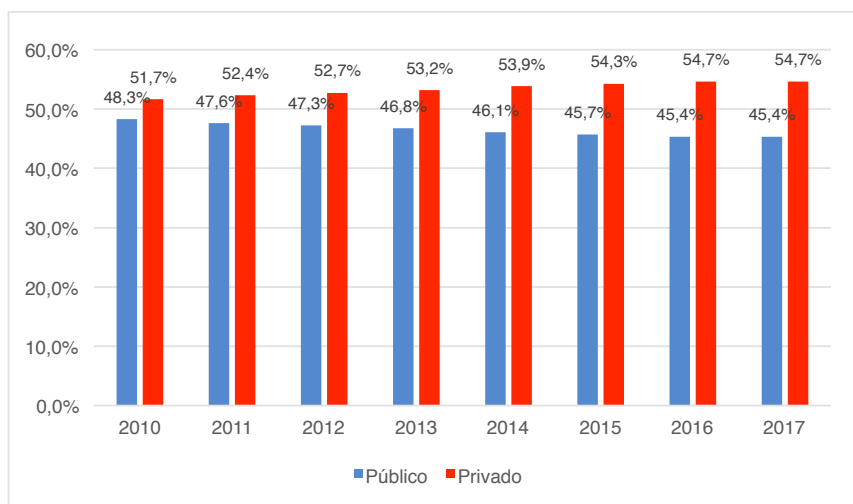
Como puede observarse, de los dieciséis países de los cuales se dispone de información, hay cinco en que el porcentaje de estudiantes en el sector privado disminuye. El Salvador, donde más disminuye, es un país que presenta un grado de privatización extremo (705 de la matrícula en el sector privado). En los restantes once, es decir un 66% de los países, aumenta, al igual que para el total regional. Los países en los que ese incremento es mayor son Perú y República Dominicana, con un 9% y un 8% respectivamente en sólo seis años.

El siguiente gráfico nos permite dimensionar el nivel de privatización en nuestra región.

Gráfico 3. Distribución de la matrícula de Educación Superior según sector de gestión por país, año 2016

Fuente: Red IndicES 2018

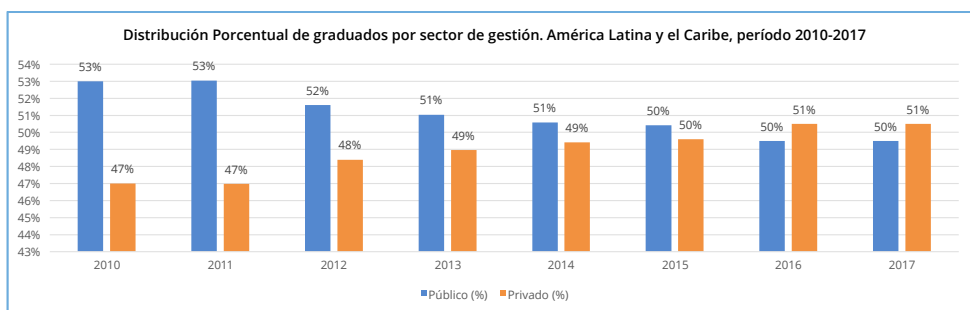
García Guadilla (2001) proponía en sus estudios sobre el sector privado una clasificación de países definiendo como “sector privado grande” aquellos que concentraba más que el 50% de la matrícula; “mediano” el que reunía entre 25 y 50%; “pequeño” el que tuviera menos del 25% de la matrícula; e “inexistente o incipiente” cuando era 0%. Si tomamos esta definición, encontramos que excepto tres países, todos los demás tienen un sector universitario privado entre mediano y grande, con una mayor preeminencia de grande. La mirada sobre la evolución de la distribución de la matrícula para el total regional nos muestra cómo la tendencia es persistente.

Gráfico 4. Evolución del porcentaje de estudiantes de Educación Superior según sector de gestión

Fuente: Red Iberoamericana de Indicadores de Educación Superior, 2018

Un tema que abre un alerta de particular relevancia es el crecimiento del sector privado en la distribución de graduados a lo largo de los últimos años:

Gráfico 5. Distribución porcentual de graduados por sector de gestión. América Latina y el Caribe, 2010-2017



Fuente: Red IndicES 2018

El sector público pasa de tener 7 puntos más que el privado a tener menos. Probablemente, esto se explique por el incremento de la matrícula en el sector privado en años previos. No obstante, la información permite dimensionar hasta qué punto el sector privado fue ganando sobre el sector público.

Por último, en cantidad de instituciones también la privatización es significativa, como puede apreciarse a continuación.

Cuadro 3. Número de instituciones universitarias según sector público y privado, año 2014

	Sector público	Sector privado	Total de instituciones	% sector público	% sector privado
Argentina	66	65	131	50	50
Bolivia	19	40	59	32	68
Brasil	122	220	342	36	64
Chile	16	44	60	27	73
Colombia	59	142	201	29	71
Cuba	52	–	52	100	0
Costa Rica	5	53	58	9	91
Rep. Dominicana	1	30	31	3	97

	Sector público	Sector privado	Total de instituciones	% sector público	% sector privado
Ecuador	33	26	59	56	44
El Salvador	1	23	24	4	96
Guatemala	1	14	15	7	93
Honduras	6	14	20	30	70
México	851	1816	2667	32	68
Nicaragua	6	51	57	11	89
Panamá	5	28	33	15	85
Paraguay	8	45	53	15	85
Perú	51	91	142	36	64
Uruguay	1	4	5	20	80
Venezuela	25	47	72	35	65
TOTAL	1328	2753	4081	33	67

Fuente: CINDA, 2016

Como puede apreciarse, tanto en términos absolutos como relativos, las dimensiones del sector privado son significativamente mayores. Para el total de la región representa el 67% del total de las instituciones universitarias. Dicho de otra manera, 2 de cada 3 universidades en América Latina, son privadas. Tomando otros indicadores, no necesariamente esta diferencia es tan marcada, ya que en general las universidades públicas suelen tener mayor cantidad de estudiantes y de carreras. No obstante, en todas las variables, a nivel regional, puede apreciarse tanto que el sector privado es mayor que el público como que ha venido creciendo.

Viejas y nuevas tendencias de privatización de la universidad en América Latina

La privatización convencional en América Latina, es decir, el sector privado universitario en términos de la cantidad de instituciones, de la matrícula de estudiantes y de la cantidad de graduados, es significativa. Esta expansión, evidente en números, no da cuenta de los diversos procesos que engloba. Uno de ellos se vincula con una doble cuestión en relación con las posibles razones que impulsan ese crecimiento. De acuerdo con los trabajos de campo desarrollados, conviven dos cuestiones diferentes. Por un lado, los procesos de distinción social y, con ello la búsqueda de transitar circuitos de élite en un contexto de creciente privatización ideológica. Esto surgió en los testimonios y entrevistas realizados en los

casos estudiados. No se trata de un fenómeno masivo, pero sí de una tendencia que aparece hace ya varias décadas y se profundiza en los últimos años.

Por otro lado, la conjunción de una mayor presión de la demanda sin crecimiento acorde de recursos para las universidades públicas y con existencia de procesos de selectividad. Esto resultó evidente en tres de los casos (Chile, Perú y República Dominicana) y constituye una realidad también en otros países de la región, como Brasil, Costa Rica y Paraguay, de acuerdo con datos recibidos. En las tres últimas décadas ha habido un crecimiento de la matrícula en el nivel secundario y también un incremento en las tasas de graduación, de la mano de la expansión de la obligatoriedad escolar, abarcando el nivel secundario en casi todos los países de la región. La suba de la demanda de educación superior junto al incremento de egresadas y egresados del secundario (que potencia más aún la tendencia) y a la expectativa por continuar los estudios, genera una gran presión en el sistema universitario. Sin embargo, los recursos que reciben las universidades públicas se han mantenido constantes o no han crecido en proporción a esta mayor demanda. La salida a esa tensión ha sido la de estrechar los sistemas de selectividad, en algunos casos fijando estándares más altos como cortes de ingreso; en otros, como sucede en Costa Rica, combinando pruebas de ingreso con cantidades de vacantes predefinidas, de modo que, incluso logrando el puntaje requerido, es posible no ingresar debido a las pocas plazas disponibles. Esta situación ocurre en paralelo con la aparición de las universidades de bajo costo, que se transformaron en la vía de escape de esa tensión y, al mismo tiempo, en un formidable negocio por la alta demanda. Este fue y es, sin dudas, uno de los factores centrales de privatización. La excepción la constituye Argentina, con una tradición fuerte de universidad pública gratuita y, desde el retorno a la democracia, de libre acceso. En este país, la resolución a esa tensión fue, a lo largo de los 90 y principios del siglo XXI, la precarización de las condiciones de trabajo de las y los docentes, con sueldos que fueron perdiendo poder adquisitivo y con un incremento sustantivo de docentes ad honorem. Estas condiciones lograron revertirse en buena medida en los años del gobierno kirchnerista.

En paralelo, pudimos constatar otro aspecto común: frente a la falta de recursos y a través de políticas proactivas de alianzas público-privado, se coloca a las universidades públicas en la situación de tener que procurar otras fuentes de financiamiento que suelen ser la venta de servicios. En algunos casos, como sucede en Chile, pero también en Perú, estos recursos, que ingresan a través de aranceles y venta de servicios, se vuelven imprescindibles para el sostenimiento de las propias instituciones en sus aspectos más básicos.

Una segunda cuestión que hemos observado como tendencia de privatización es la equiparación de lo público y lo privado. Esto es así en diversos instrumentos normativos y dispositivos de regulación, tendencia que tiene una dimensión material y una simbólica. La simbólica se vincula con el hecho de dar igual tratamiento a instituciones públicas y privadas como si fuera lo mismo que estén guiadas por el interés común y público, o que respondan a intereses particulares. Se establece normativamente y se construye ideológicamente que público y privado es igual. Subsidiariamente, la expansión de las universidades privadas masivas, de bajo costo y escasa calidad, llevó a que las privadas más tradicionales, con más tiempo de existencia y una lógica no comercial o menos comercial se posicionaran en un lugar simbólico similar a las públicas, desplazando la vara de lo público y lo privado a una mera cuestión comercial/ no comercial o “de calidad/ no de calidad”, pero debilitando con ello otros contenidos políticos respecto de qué se entiende por lo público.

Decíamos que esta equiparación e igual trato de las universidades públicas y privadas tenía, además de una dimensión simbólica, una dimensión material, que se vincula con las lógicas y los canales de distribución de los recursos públicos. La información relevada para los casos estudiados nos permitió identificar el modo en que ese límite entre público y privado en el flujo de los fondos públicos comenzó a hacerse cada vez más poroso hasta borrarse en relación con algunas cuestiones. Las más significativas son los fondos asociados a la carrera de investigador/a, los fondos de investigación, las becas de posgrado o investigación y, por último pero muy significativo, las becas de estudios o los créditos con aval estatal. Con una aparente neutralidad, se establecen sistemas o concursos comunes para ambos sectores, que se presentan como igualitarios y, por lo tanto, justos, pero que en la práctica han sido la vía para que una porción significativa y creciente de recursos públicos se deriven al sector privado sin costo político ni malestar en el sector.

Además, las universidades privadas vienen beneficiándose, de modo indirecto, de recursos públicos al estar exentas del pago de impuestos. Esta exoneración fiscal implica una transferencia de recursos sustantiva que se verifica en los casos estudiados.

Otro proceso que hemos podido reconstruir es el aumento de la capacidad de incidencia directa de las universidades privadas en ámbitos de política pública, en las mesas de decisión y/o en los órganos de gobierno del sistema: es decir, las relaciones entre dueños de universidades privadas o entre los actores protagónicos de las asociaciones que las regentean, y el poder político, sea en los Congresos Nacionales, en los Ministerios de Educación, en los Consejos de Educación Superior o en otras agencias de

relevancia. Las estrategias para ello varían: la creación de numerosas y diversas asociaciones de universidades privadas para tener representantes de todas ellas en el Consejo de Educación Superior; la relación directa entre universidades privadas y congresistas a partir de las fuentes de recursos que la universidad representa; la integración en ámbitos ministeriales o en algunas agencias de acreditación y evaluación.

Asimismo, resultó evidente que en todos los países existen universidades privadas tradicionales de élite que forman a quienes luego ocupan cargos de alto rango, generando lazos que les permiten contar con vasos comunicantes con los gobiernos para garantizarse capacidad de lobby, el mantenimiento de privilegios u obtener algún beneficio, en particular, con el argumento de que son universidades que formalmente pueden ser privadas pero que tienen un “espíritu” público comprometido con su país y con la calidad (buscando diferenciarse de las universidades creadas con posterioridad).

Un tópico que resultó llamativo fue la apropiación del concepto de autonomía como bandera de las universidades privadas, despojándolo de su contenido político reformista y reformulándolo en clave liberal como libertad negativa frente al Estado. La autonomía, así, aparecía como la carta de resguardo de las universidades privadas para no ser reguladas por el Estado ni tener que cumplir con ninguna instancia de revisión, control o acreditación. Se trata de un proceso de banalización de la autonomía en términos políticos e históricos.

Vemos así que en la región vienen desarrollándose procesos diversos de privatización y mercantilización de la universidad. Algunos de estos procesos no son nuevos; datan de hace tres y cuatro décadas atrás, pero se sostienen hasta la actualidad y adquieren renovadas fuerzas en su articulación las nuevas tendencias. Otros resultan estrategias novedosas, que inquietan por el grado de naturalización e invisibilización con el que operan.

Si bien podemos identificar estas tendencias generales, las formas que asumen son propias de cada país, con diferencias sustantivas en sus características, en las dinámicas que desarrollan y en los tiempos y coyunturas en los que se despliegan. En los capítulos que siguen, se compartirán los estudios de los casos que fueron abordados en esta investigación.

Referencias

- Aboites, H. (2009) "Derecho a la educación y libre comercio: las múltiples caras de una confrontación". En Gentili, P. et al (comp.) *Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina*. Buenos Aires: Clacso / Homo Sapiens.
- Adrião, T. y Rezende Pinto, J. M. (2016) "Privatização da educação na América Latina: estratégias recentes em destaque". *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 37, nº. 134, p.11-15, jan.-mar., 2016
- Ball, S. (2009) "Globalización, mercantilización y privatización: tendencias internacionales en educación y política educativa". En *Revista de Política Educativa*. Buenos Aires: UdeSA y Prometeo.
- Ball S. y Youdell, D. (2008) *La privatización encubierta en la educación pública*. Londres: Instituto de Educación.
- Brunner, J. J. y Miranda, D. A. (Ed.) (2016) *Educación superior en Iberoamérica*. Informe 2016
- Brunner, J.J. y Uribe, D. (2007) *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales. Santiago de Chile: CINDA / Universia
- Brunner, J. J.; Labrana, J.; Ganga, F. y Rodríguez-Ponce, E. (2019) "Circulación y recepción de la teoría del 'capitalismo académico' en América Latina". *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27(79). Disponible en <https://doi.org/10.14507/epaa.27.4368> [Acceso octubre de 2019]
- CLADE (2014) *Tendencias de la privatización de la educación en América Latina y el Caribe*. San Pablo: CLADE.
- CUPE (s/f) "Privatization has many names: P3, SIB, ASD, HUH?". Disponible en https://cupe.azureedge.net/sites/cupe/files/guide_privatization_en.pdf [Último acceso agosto de 2018]
- Feldfeber, M. (2009) "Educación ¿en venta? Tratados de libre comercio y políticas educativas en América Latina". En Gentili, P. et al (comp.) *Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina*. Buenos Aires: Clacso / Homo Sapiens.
- Feldfeber, M. y Saforcada, F. (2005). *OMC, ALCA y educación. Una discusión sobre ciudadanía, derechos y mercado en el cambio de siglo*. Buenos Aires, Argentina: Centro Cultural de la Cooperación.
- ____ (2012). Políticas educativas y derecho a la educación en Argentina: un análisis de las metas educativas en el nuevo escenario latinoamericano. En Rambla, X. (coord.) *La Educación para Todos en América Latina: estudios sobre las desigualdades y la agenda política en educación* (pp. 169-198). Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila.
- García Guadilla, C. (2001) "Lo público y lo privado en la educación superior: algunos elementos para el análisis del caso latinoamericano". *Revista de Educación Superior*, vol. XXX, no. 119, México.
- Gentili, P. (1997) «Adiós a la escuela pública. El desorden neoliberal, la violencia del mercado y el destino de la educación de las mayorías». En Gentili, P. (comp.) *Cultura, política y currículo. Ensayos sobre la crisis de la escuela pública*, Editorial Losada, Buenos Aires.
- ____ (1999) "Escuela, gobierno y mercado. Las privatizaciones en el campo educativo". En AAVV, *Cuadernos de Pedagogía* Nro 286, Editorial Praxis, Barcelona, diciembre de 1999.
- Gentili, P. y Levy, B. (comp.) (2005) *Espacio Público y Privatización del Conocimiento: Estudios sobre Políticas Universitarias en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires.

- Gentili, P.; Frigotto, G.; Leher, R. y Stubrin, F. (comp.) (2009) *Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina*. Buenos Aires: Clacso / Homo Sapiens.
- Leher, R. (2009) "Estrategias de mercantilización de la educación y tiempos desiguales de los tratados de libre comercio: el caso de Brasil". En Gentili, P. et al (comp.) *Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina*. Buenos Aires: Clacso / Homo Sapiens.
- Levy, D. (1986) *Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance*. Chicago: University of Chicago Press.
- Moreira, C.; Raus, D.; Gomez Leyton, J.C. (Coord.) (2008). *La nueva política en América Latina: rupturas y continuidades*. Montevideo, Uruguay: FLACSO, UNLA, UARCIS, TRILCE.
- Rama, C. (2010) "El nuevo escenario de la educación superior privada en América Latina". *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, n.40, p. 3-23, dez.2010.
- Rodríguez Gómez, R. (2004) "Entre lo público y lo privado. La polémica de las universidades patito en 2003". En Guadalupe Teresinha Bertussi (editora), *Anuario Educativo Mexicano. Visión retrospectiva*. México, Miguel Ángel Porrúa y UPN, 2004
- Sader, E. (2008). *Refundar el Estado: posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CTA-CLACSO.
- Saforcada, F. (2009) "Alambrando el bien común: conocimiento, educación y derechos sociales en los procesos de privatización y mercantilización de las últimas décadas". En Gentili, P. et al (comp.) *Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina*. Buenos Aires: Clacso / Homo Sapiens.
- Slaughter, S. y Leslie, L. L. (1997) *Academic capitalism: Politics, policies, and the entrepreneurial university*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Thwaites Rey, M. (2010) "Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina?" *OSAL*, 27, 19-43.
- ____ (2012). *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. Santiago de Chile: ARCIS - CLACSO
- Verger, A. (2013) "Políticas de Mercado, Estado y Universidad: Hacia una conceptualización y explicación del fenómeno de la mercantilización de la educación Superior". *Revista de Educación* No. 360. Madrid, Ene- abril 2013
- Verger, A.; Moschetti, M. y Fontdevilla, C. (2017) *La privatización educativa en América Latina: una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona e Internacional de la Educación.
- Verger, A.; Zancajo, A. y Fontdevila, C. (2016) "La economía política de la privatización educativa: políticas, tendencias y trayectorias desde una perspectiva comparada". *Revista Colombiana de Educación*, no.70, Bogotá, Jan/june 2016.
- Whitty, G. y Power, S. (2000) "Marketization and privatization in mass education systems". En *International Journal of Educational Development* N° 20.
- Whitty, G. (2000) "Privatisation and marketisation in education policy". Speech at National Union of Teachers conference "Involving the Private Sector in Education - High Risk or Added Value?", 21 november 2000. Disponible en [k1.ioe.ac.uk/directorate/ NUTPres%20web%20version%20\(2%2001\).doc](http://k1.ioe.ac.uk/directorate/NUTPres%20web%20version%20(2%2001).doc). [Último acceso: diciembre de 2005]

Whitty, G.; Power, S. y Halpin, D. (1999) *La escuela, el estado y el mercado: delegación de poderes y elección en educación*. Madrid: Morata

Documentos

Conferencia Regional de Educación Superior (CRES), CRESALC, La Habana, Cuba, 1996.

Conferencia Regional de Educación Superior (CRES), IESALC, Cartagena de Indias, Colombia, 2008.

El caso de Perú

Daniela Atairo

1. Introducción

El sistema educativo de Perú ha experimentado en las últimas dos décadas una fuerte expansión del sector privado, siguiendo la tendencia de varios países de la región en donde la coexistencia de un incremento de la demanda educativa y la escasa capacidad estatal para responder a dicha demanda abre una ventana para el desarrollo de la actividad privada en el sector educativo. Según la caracterización que han realizado Verger, Moschetti y Fontdevila (2017) este proceso de privatización se caracteriza por ser "por defecto": en un contexto de creciente demanda educativa se implementa una medida que habilita un potencial desarrollo de oferta privada (D.L 882/1996) que, combinada con la pasividad del Estado en materia de provisión, deriva en la emergencia de escuelas privadas de bajo costo. Se trata de instituciones impulsadas, generalmente, con fines lucrativos que apuntan a un sector de la población con bajos ingresos y que ofrecen educación básica a cambio de una cuota escolar accesible para estos sectores. En Perú, es un fenómeno eminentemente urbano: por ejemplo, en la ciudad de Lima, la participación privada en la educación básica pasó del 29% en el año 2004 al 50% en 2014, y la veloz multiplicación de estas escuelas de bajo costo ha cambiado la geografía educativa de su área metropolitana (Balarín, 2016).

El sistema universitario de Perú está conformado por 143 universidades donde estudian casi 1.300.000 estudiantes y su fisonomía actual hace que se lo pueda definir como un sistema altamente privatizado según las dimensiones más clásicas de distribución de la matrícula, configuración institucional y estructura del presupuesto:

- El 76% de la matrícula se concentra en las universidades privadas.
- El 45% de la matrícula se concentra en las universidades con fines de lucro.
- El 64% de las instituciones son de gestión privada.

- El 36% de las instituciones son de gestión privada con fines de lucro.
- El 22% del financiamiento de las universidades públicas proviene de fuentes propias.
- El 90% del financiamiento vía Beca 18 fue destinado a las universidades privadas.

Cuenca y Reategui (2016) recuperan las hipótesis que estuvieron detrás de la decisión de liberalizar la oferta educativa universitaria como parte de programa neoliberal para educación superior: la primera decía que la participación privada conseguiría ampliar la oferta teniendo impacto en la cobertura universitaria; la segunda, que el acceso a los estudios superiores se democratizaría con la incorporación de más jóvenes de todos los estratos económicos en la universidad; la tercera, que el mercado sería un regulador efectivo de la calidad de este servicio, en tanto la competencia dejaría fuera a las malas universidades. Estos autores señalan que la única hipótesis que se cumplió fue la primera, pues como el crecimiento ha sido motorizado por las universidades privadas societarias o con fines de lucro, el resultado fue un incremento de la matrícula que no supuso ni igualdad ni calidad, porque no todos los jóvenes lograron acceder al sistema universitario y el servicio muestra un bajo volumen de investigaciones, un nivel académico básico de los docentes y una baja empleabilidad de los jóvenes (Cuenca, 2014; Benavides, León, Haag y Cueva, 2015).

2. Trayectoria de privatización del sistema universitario: tendencias cuantitativas

Las tendencias de privatización en la región se producen sobre tradiciones universitarias y configuraciones institucionales que modelan dicho proceso. En este apartado se recupera una mirada histórica para analizar las tendencias que dieron lugar a la configuración actual del sistema universitario en Perú mostrando etapas de dicho proceso y momentos que marcan cambios sustantivos en la fisonomía que hace que hoy caractericemos a la educación universitaria en Perú como altamente privatizada.

2.1 Procesos de expansión institucional: progresiva presencia de universidades con dueños desde mediados de los años 90

Con la creación de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos en 1551 se inicia la historia de la educación universitaria en Perú; durante el siglo XVII se crean dos universidades más: la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga en 1677 y la Universidad Nacional de San Antonio

Abad del Cusco en 1692. Ya durante la vida republicana se crean otras dos instituciones que se oponen al modelo de universidad existente: la Universidad Nacional de Trujillo y la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, en 1824 (Robles Ortiz, 2006). En 1917, se crea la Pontificia Universidad Católica de Perú, que es la primera universidad privada y la primera del siglo. Luego se crean dos universidades públicas, y un desprendimiento de una facultad de Teología que funcionaba bajo la órbita de la Universidad de San Marco se constituye como universidad privada en 1935, siendo reconocida por el Estado Peruano como perteneciente al sistema universitario nacional. A mediados del siglo XX, se crean otras tres universidades públicas: la Universidad Nacional de Ingeniería y la Universidad Nacional San Luis Gonzaga, en 1955, y la Universidad Nacional Agraria La Molina, en 1960.

Este conjunto de ocho universidades, mayoritariamente públicas, es la configuración sobre la que se desarrolla la educación universitaria de Perú con la primera ola de expansión institucional en los años 60 y 70, cuando se pasa de diez universidades a treinta y seis. Este proceso es promovido mayoritariamente por el sector público, con la creación de diecisiete universidades, pero también por el sector privado con la creación de otras nueve, se produce en sintonía con los procesos de la región y permite que la universidad deje de ser un espacio exclusivo de las clases altas e inicie el proceso de masificación. Los años 80 son otro momento de gran expansión, ahora promovido fundamentalmente por el sector privado con la creación de doce nuevas instituciones: en ese momento, la educación universitaria se constituía de un conglomerado de cincuenta universidades –un tercio de las actuales– de las cuales el 65% eran de gestión pública.

Cuadro 1. Cantidad de universidades públicas y privadas por año de creación

Año	Tipo de Institución				
	Total	Públicas	Privadas		
			Total	Asociativa	Societaria
Hasta 1960	10	8	2	2	
Durante los años 60	+22	+13	+9	+9	
	32	21	11	11	
Durante los años 70	+4	+4	0	0	
	36	25	11	11	
Durante los años 80	+14	+2	+12	+12	
	50	27	23	23	

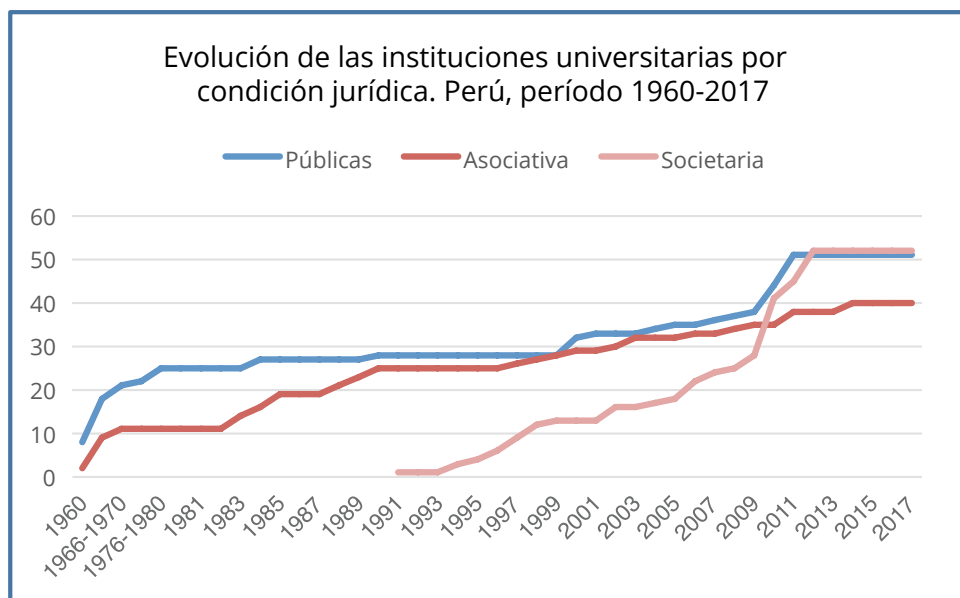
Año	Tipo de Institución				
	Total	Públicas	Privadas		
			Total	Asociativa	Societaria
Durante los años 90	+19	+1	+18	+5	13
	69	28	41	28	13
Durante los años 00	+32	+10	+22	+7	+15
	101	38	63	35	28
Durante los años 10	+42	+13	+29	+5	+24
	143	51	92	40	52

Fuente: Lista de Universidades Públicas y Privadas. SUNEDU. Publicado en <https://www.sunedu.gob.pe/lista-universidades>. Datos actualizados a septiembre de 2019

Actualmente, ese porcentaje está invertido: el 36% de las universidades son de gestión pública y el 64% de gestión privada, también es posible decir que hoy existe la misma cantidad de universidades públicas que privadas con fines de lucro. Esta conformación es producto, fundamentalmente, de la segunda ola de creación de universidades a partir de la década de 1990, en la que el discurso de los organismos internacionales que promueven el desarrollo de la inversión privada en la ES fue un elemento central del proceso.

En los años 90 se crean dieciocho universidades privadas en el marco de un proceso de diferenciación dentro del mismo sector a partir del Decreto Legislativo 882 de 1996 que habilita el lucro en educación y crea dos situaciones jurídicas para las universidades privadas: las asociativas y las societarias. Este hito provoca la creación de universidades societarias y el pasaje de condición de asociativas a societarias, de modo que la educación universitaria se ofrecía en veintiocho universidades públicas y cuarenta y un universidades privadas, de las cuales veintiocho eran asociativas y trece, societarias.

Esta tercera ola de creación promovida por el DL 882, que crea las “universidades con dueños”, favorece la conformación de un mercado universitario en un contexto regional de promoción de la inversión privada en educación, y es el inicio de un crecimiento sostenido e incremental, por lo que podría decirse que la tercera ola va desde los años 90 hasta el 2012, momento en el que se contiene este crecimiento con la «Ley que establece la moratoria de creación de universidades públicas y privadas por un período de cinco años» (Ley N° 29971), que prohíbe la creación y el otorgamiento de autorización para el funcionamiento de nuevas universidades y filiales por un periodo de cinco años.

Gráfico 1. Evolución de las instituciones universitarias por condición jurídica. Perú, 1960-2017

Fuente: Lista de Universidades Públicas y Privadas. SUNEDU. Publicado en <https://www.sunedu.gob.pe/lista-universidades/>. Datos actualizados a septiembre de 2019

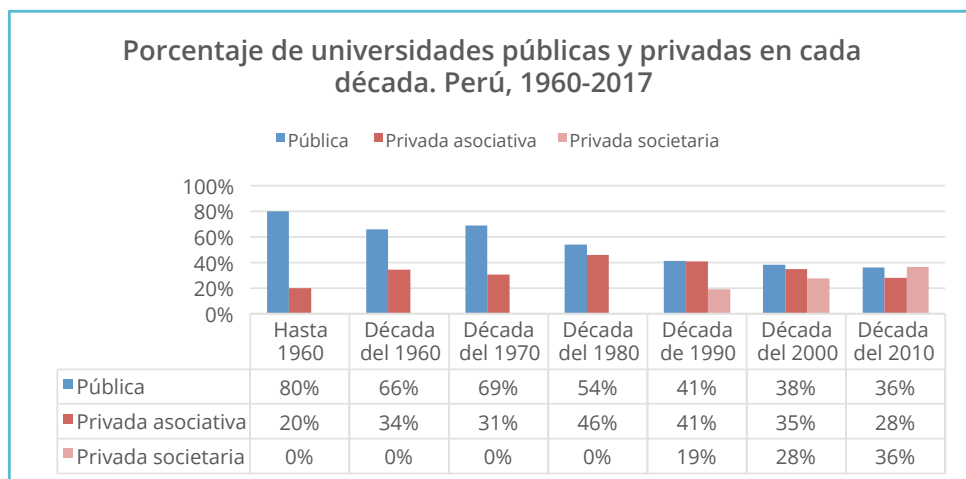
Sin embargo, es importante señalar que desde principios de siglo el proceso de expansión se caracteriza por involucrar a ambos sectores: público y privado. Durante los 2000, se crearon diez públicas y veintidos privadas, de las cuales quince son con fines de lucro. Y durante los siguientes cuatro años se crearon otras trece universidades públicas y más que el doble de privadas; de las veintinueve universidades privadas creadas, veinticuatro son con fines de lucro.

Las universidades públicas casi duplicaron su número en este periodo (de veintisiete a cincuenta y una), aunque se reconoce un pico de crecimiento entre el 2010 y 2011, producto de universidades creadas fundamentalmente en las provincias por fuera de Lima. Estas instituciones fueron promovidas por una lógica política-partidaria sin una planificación que respondiera a las necesidades de la zona y han registrado poca actividad y desarrollo. Pero fueron las privadas las que evidenciaron el mayor porcentaje de aumento y cuadruplicaron el número al pasar de veintitres a noventa y una. Cabe mencionar que, dentro del grupo de universidades privadas, fueron las instituciones con fines de lucro las que tuvieron un mayor incremento (de trece a cincuenta y dos).

Reconocer una larga tercera ola no supone perder de vista que durante los 90 el sector público pierde la representación del 50% de la oferta ins-

titucional. A fines de los años 80 representaba el 54% y a fines de los 90 el 41, y la tendencia baja hasta representar el 36% de la oferta académica. Cuando fueron habilitadas a funcionar las universidades privadas con fines de lucro, lograron representar rápidamente el 19% de la oferta y para el año 2014 duplicaron su representación, igualaron la presencia de las universidades públicas y respondieron a la demanda mediante la absorción de una gran cantidad de matrícula.

Gráfico 2. Porcentaje de universidades públicas y privadas en cada década. Perú, 1960-2017

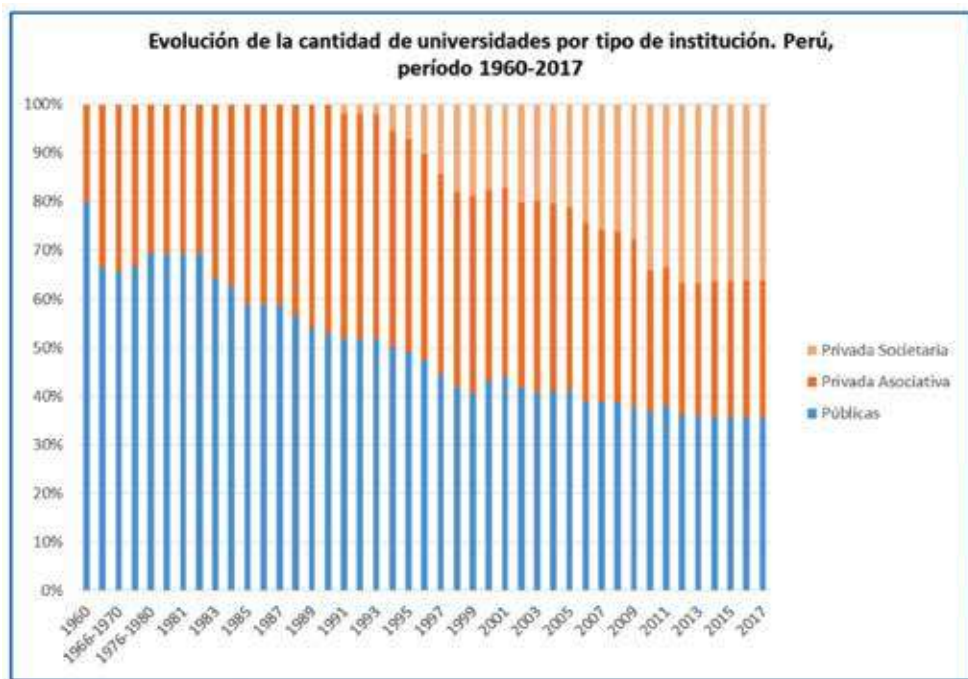


Fuente: Lista de Universidades Públicas y Privadas. SUNEDU. Publicado en <https://www.sunedu.gob.pe/lista-universidades/>. Datos actualizados a septiembre de 2019

En síntesis, la expansión que se inicia a mediados de los años 90 cambia la fisonomía de la educación universitaria en Perú: se triplica la cantidad de instituciones, se invierte la presencia de los sectores público y privado de los años 80 y se crea un mercado universitario con la presencia imponente de universidades con fines de lucro. Como se puede observar claramente en el gráfico siguiente:

Gráfico 3. Evolución de la cantidad de universidades por tipo de institución.

Perú, 1960-2017



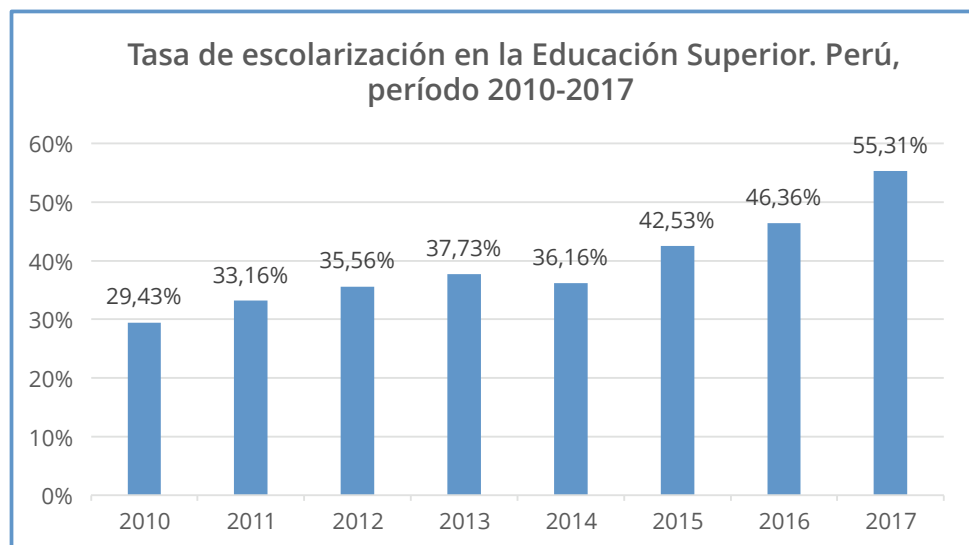
Fuente: Lista de Universidades Públicas y Privadas. SUNEDU. Publicado en <https://www.sunedu.gob.pe/lista-universidades/>. Datos actualizados a septiembre de 2019

2.2 Procesos de expansión de la matrícula: las universidades con dueños captaron la demanda por educación universitaria

La educación superior universitaria en Perú sigue los procesos generales de masificación y universalización de región, la tasa bruta de ES en el 2010 era de 29,43% y para el 2017 alcanza el 55,31% (Red IndicES) (ver gráfico 4 en página siguiente).

El primer proceso de expansión fuerte de la matrícula se produce entre los años 60 y los 80 cuando se pasa de 30.000 estudiantes a casi 110.000 en 1970, y se llega a 257.000 en 1980. Durante los siguientes años el crecimiento continúa pero a un ritmo más lento, hasta que comienza el segundo proceso de expansión fuerte a partir del 2000, cuando el sistema pasa de contener a 426.000 estudiantes a 783.000 en el 2010, y 1.360.000 en el 2017, último dato disponible (ver gráfico 5 en página siguiente).

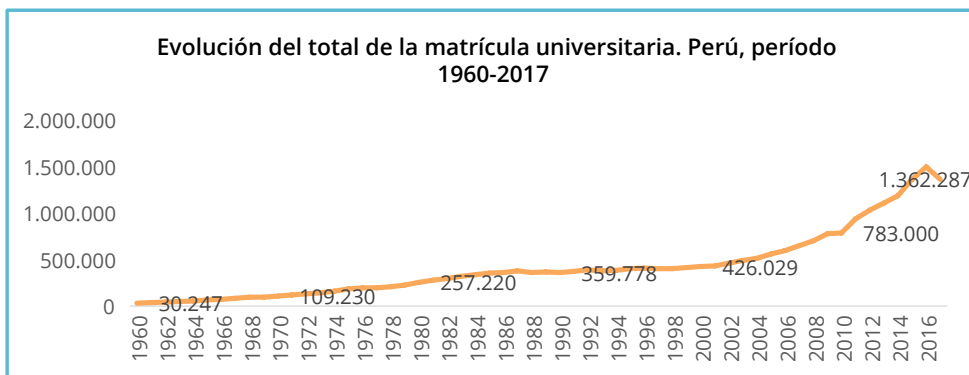
Gráfico 4. Tasa de escolarización en la Educación Superior. Perú, 2010-2017



Nota: solo se reporta información para estudiantes de educación superior universitaria (nivel 6)

Fuente: Red Iberoamericana de Indicadores de Educación Superior - Red ÍndicES.

Gráfico 5. Evolución del total de la matrícula universitaria. Perú, 1960-2017



Fuentes: Período 1960-1984: documento N° 9 - Banco de datos de Educación - Grupo de Análisis para el desarrollo (GRADE).

Período 1985-2000: ANR tomados de Perú en Números 2006 (matrícula total de pregrado)

Período 2001-2015: Datos estadísticos Universitarios - ANR en: Informe bienal sobre la realidad universitaria peruana

Años 2016 y 2017: Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) - Sistema de Información para el Informe Bienal - SIBE.

La tasa de crecimiento entre 1960 y 1970 es de 261%, casi comparable a la que se produce entre 2000 y 2017, que alcanza el 220% y muestra un importante impulso de crecimiento cuando el sistema ya había alcanzado un tamaño importante.

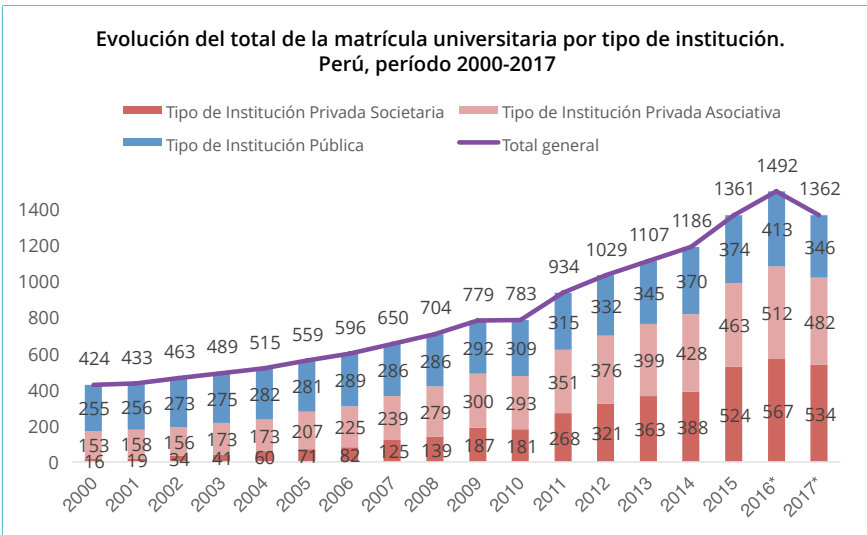
Tabla 2. Tasa de crecimiento de la matrícula. Perú, 1960-2017

Período	Tasa de crecimiento %
1960/1970	261%
1970/1980	135%
1980/1990	40%
1990/2000	18%
2000/2010	84%
2010/2017	74%

Fuentes: Período 1960-1984: documento N° 9 - Banco de datos de Educación - Grupo de Análisis para el desarrollo (GRADE).
Período 1985-2000: ANR tomados de Perú en Números 2006 (matrícula total de pregrado)
Período 2001-2015: Datos estadísticos Universitarios - ANR en: Informe bienal sobre la realidad universitaria peruana
Años 2016 y 2017: Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) - Sistema de Información para el Informe Bienal - SIBE.

Este último y explosivo crecimiento de la matrícula universitaria no fue un asunto fortuito; fue una decisión del Estado peruano (Cuenca y Reategui, 2016), que en 1996 liberalizó el mercado educativo habilitando a la creación de universidades con fines de lucro y con menos exigencia en los exámenes de ingreso. En el gráfico 6 es posible observar el crecimiento de la matrícula de las universidades privadas asociativas que pasa de 16.000 a 534.000 estudiantes.

Gráfico 6. Evolución del total de la matrícula universitaria por tipo de institución. Perú, 2000-2017

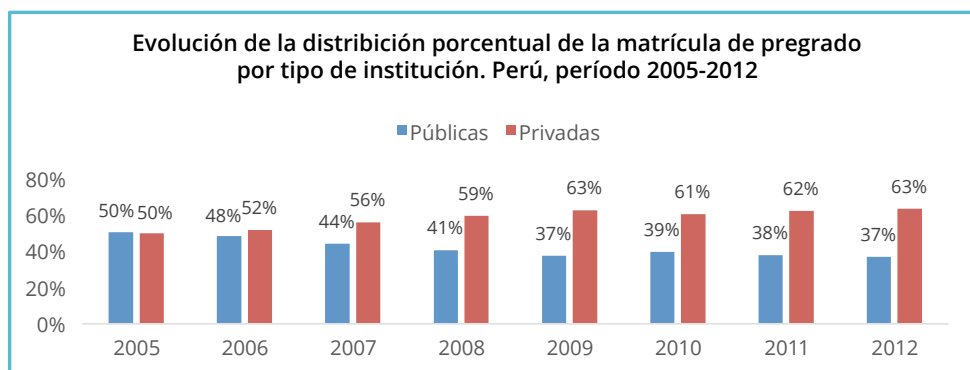


Nota: para el año 2014 se tomó en consideración la tasa de crecimiento anual compuesto entre los años 2000 y 2013, dado que el último dato disponible para esa fecha (Minedu-SIES) se encontraba muy debajo

de la tendencia. Para el año 2015 se utilizó información de las 126 universidades que reportaron a la SUNEDU. A la fecha de corte del presente informe estaba pendiente el reporte de 6 universidades por lo que se utilizó la tasa de crecimiento anual compuesto entre los años 2000 y 2013 para estimar el número de matriculados de dichas universidades. Asimismo, se considera el cambio de régimen (de asociativas a societarias) que realizaron 10 universidades privadas.

Si bien a mediados de los años 90 se produce una expansión institucional promovida especialmente por las universidades privadas con fines de lucro, hasta el año 2005, los alumnos matriculados en universidades públicas superaban a los de las universidades privadas. Ese año la matrícula se distribuyó 50-50, y al año siguiente los datos muestran ya como los estudiantes en el sector privado superaban a los del sector público: 52%-48%, tendencia que se profundiza, a pesar de la creación de universidades públicas, hasta alcanzar una distribución del 76%-24% en el 2017, último dato disponible. Que casi 8 estudiantes de 10 estudien en una universidad privada da cuenta de la alta privatización que ha sufrido el sistema universitario peruano.

Gráfico 7. Evolución de la distribución porcentual de la matrícula de pregrado por tipo de institución. Perú, 2005-2012

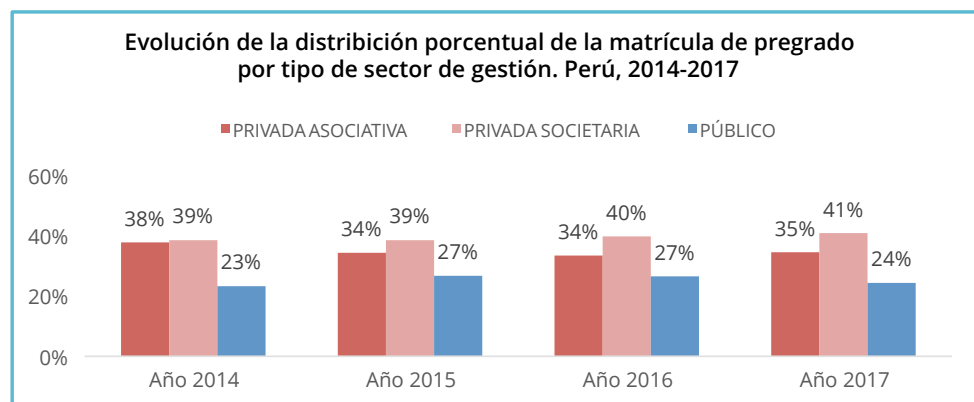


Nota: las cifras de los años 2011 y 2012 son proyecciones.

Fuente: Datos estadísticos Universitarios - ANR

En el gráfico 8 es posible observar cómo las universidades privadas con fines de lucro han aumentado su presencia en la distribución porcentual: en el 2014 representaban un 39%; en el 2017, el 41%; esos dos puntos representan pérdidas en las universidades tradicionales públicas y privadas.

Gráfico 8. Evolución de la distribución porcentual de la matrícula de pregrado por tipo de sector de gestión. Perú, 2014-2017

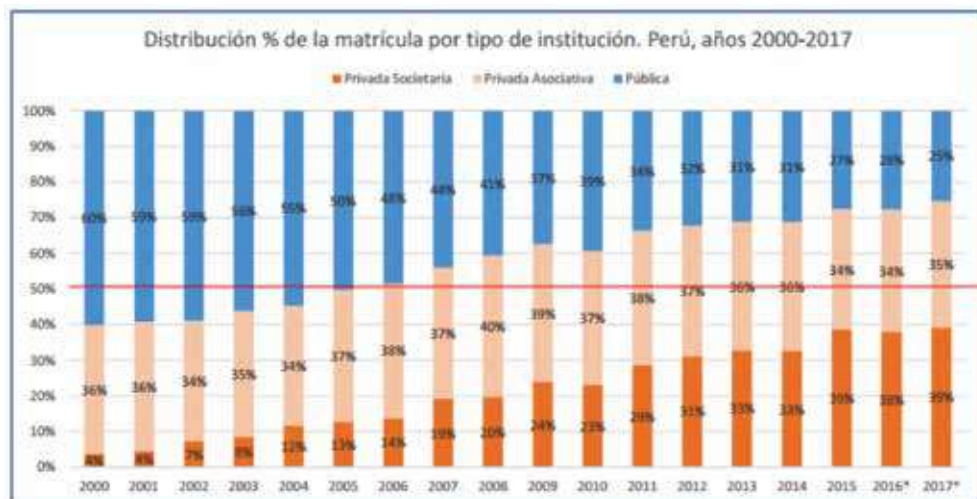


Fuente: Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) - Sistema de Información para el Informe Bienal - SIBE.

La mayor absorción de estudiantes por parte de las universidades privadas se explica, en gran parte, por el surgimiento de universidades cuyas matrículas son más baratas y por lo tanto, accesibles, para un sector de la población con ingresos más bajos, y por las menores exigencias para acceder a la universidad o ausencia de exámenes de ingreso. Por lo que es posible sostener, en diálogo con la bibliografía que caracteriza a los procesos de privatización en la educación básica (Verger, Moschetti y Fontdevila, 2017), que la absorción de la demanda de educación superior se produce a través de las universidades privadas de bajo costo por constituirse en una alternativa de oportunidad educativa ante la restricción para acceder a otras instituciones con altos niveles de selectividad como las públicas o privadas tradicionales.

En el gráfico 9 es posible observar cómo la pérdida de representación de la matrícula en el sector público es ganada por la matrícula de las universidades privadas con fines de lucro que pasan del 4% en el año 2000 al 39% en el año 2017, mientras la de las universidades públicas decrece del 60% al 25%. En cambio, la matrícula de las universidades privadas sin fines de lucro no muestra crecimiento para el período, en tanto ronda un 35/36%, aunque alcanza un pico de crecimiento en el 2008 con un 40%.

Gráfico 9. Distribución porcentual de la matrícula por tipo de institución. Perú, 2000-2017



Fuente: Años 2000-2015. Datos estadísticos Universitarios - ANR en: Informe bienal sobre la realidad universitaria peruana

Años 2016-2017. Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) - Sistema de Información para el Informe Bienal - SIBE

Un análisis de la matrícula de un conjunto de universidades públicas y privadas con y sin fines de lucro para el año 2017 muestra que la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas tiene el doble de tamaño que la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, que es la universidad pública con más cantidad de estudiantes, y que la Universidad Alas Peruanas y la Universidad César Vallejos triplican la cantidad de estudiantes de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Así que las universidades grandes en Perú son las universidades privadas del tipo societario.

Además, un análisis comparado entre los años 2010 y 2017 permite observar la tasa de crecimiento que tuvieron las universidades (seleccionadas por contar con datos): las públicas crecieron 8%, las privadas sin fines de lucro 33% y las privadas con fines de lucro 150%. Es de destacar el considerable crecimiento que tuvieron las universidades con dueño: la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas 310%, la Universidad César Vallejos 192% y la Universidad Alas Peruanas 78%. Esta última, cerca del crecimiento de una universidad privada sin fines de lucro como la Universidad Peruana de los Andes.

Tabla 3. Tasa de crecimiento por universidad, 2010-2017

Tipos De Universidades	2010	2017	Tasa de Crecimiento
<i>Privadas Asociativas</i>	<i>158.786</i>	<i>211.550</i>	<i>33%</i>
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ	17.531	25.576	46%
UNIVERSIDAD RICARDO PALMA	15.153	15.386	2%
UNIVERSIDAD INCA Garcilaso de la Vega Asociación Civil	26.645	27.783	4%
UNIVERSIDAD PERUANA LOS ANDES	18.691	32.261	73%
UNIVERSIDAD DE SAN MARTÍN DE PORRES	31.046	32.775	6%
UNIVERSIDAD ANDINA NÉSTOR CÁCERES VELÁSQUEZ	21.651	34.474	59%
UNIVERSIDAD CATÓLICA LOS ÁNGELES DE CHIMBOTE	28.069	43.295	54%
<i>Privadas Societarias</i>	<i>110.283</i>	<i>275.504</i>	<i>150%</i>
UNIVERSIDAD PERUANA DE CIENCIAS APLICADAS S.A.C.	15.504	64.787	318%
UNIVERSIDAD ALAS PERUANAS S.A.	57.616	102.310	78%
UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO S.A.C.	37.163	108.407	192%
<i>Públicas</i>	<i>163.976</i>	<i>176.534</i>	<i>8%</i>
UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN AGUSTÍN DE AREQUIPA	24.212	27.991	16%
UNIVERSIDAD NACIONAL FEDERICO VILLARREAL	23.105	13.533	-41%
UNIVERSIDAD NACIONAL JOSÉ FAUSTINO SÁNCHEZ CARRIÓN	12.441	14.200	14%
UNIVERSIDAD NACIONAL PEDRO RUÍZ GALLO	13.533	14.222	5%
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CALLAO	13.584	16.043	18%
UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRUJILLO	15.741	16.363	4%
UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN ANTONIO ABAD DEL CUSCO	16.375	20.746	27%
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO	16.340	20.774	27%
UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS	28.645	32.662	14%

Fuente: Año 2010. Datos estadísticos Universitarios - ANR en: Informe bienal sobre la realidad universitaria peruana
Año 2017. Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) - Sistema de Información para el Informe Bienal – SIBE

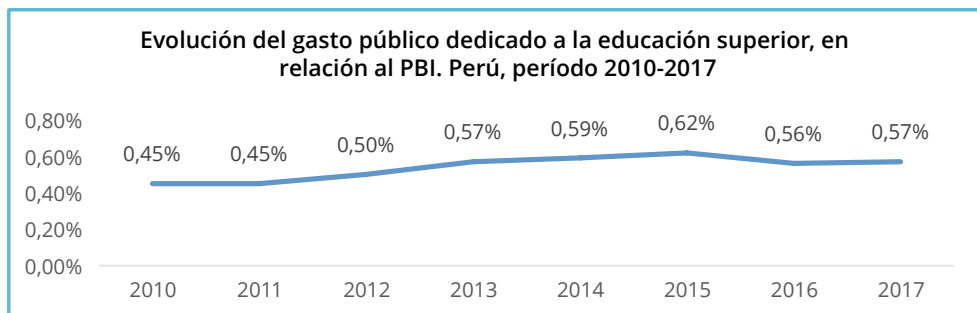
2.3 Del abandono de la universidad por parte del Estado al aumento de presupuesto y de las fuentes de financiamiento propio de las universidades

2.3.1 Quiebre de la tendencia decreciente del financiamiento público en Educación Superior

Se observa que en el período 2010-2017, el gasto público dedicado a educación superior en relación al PBI aumentó de 0,45% a 0,57%. En particular, se registra un aumento de 5 y 7 puntos en el año 2012

y 2013. Este aumento contrarresta la tendencia decreciente de la inversión en educación superior desde los años 80. Se estima que en 1960 el sistema universitario recibía un promedio del 6% del Presupuesto General de la República, que para 1970 había bajado al 3,8% y en 1980 apenas llegaba al 1,8%. Si bien ha habido períodos en que se han producido aumentos en los presupuestos de las universidades estatales (principalmente entre 1965-1967, 1973-1975 y 1985-1987), la tendencia dominante ha sido la reducción de la inversión pública a nivel universitario (Sandoval, 2002).

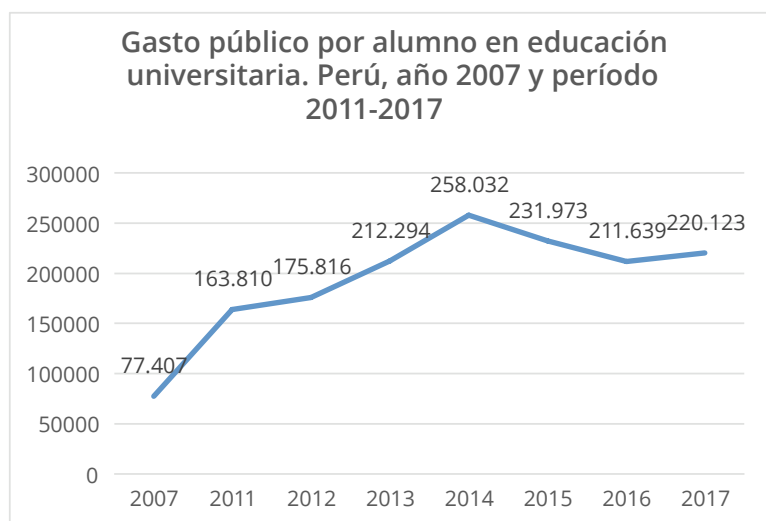
Gráfico 10. Evolución del gasto público dedicado a la educación superior con relación al PBI. Perú, 2010-2017



Fuente: Red Iberoamericana de Indicadores de Educación Superior - Red ÍndicES.

En el gráfico 11 es posible observar cómo el aumento en el gasto se refleja en el gasto por alumno que pasa de 77.000 soles en el 2007 a 163.000 en el 2011, y a 220.000 en el 2017, último año disponible, con un pico de crecimiento en 2014 de 258.000 soles, año en el que se sanciona la ley universitaria vigente. Durante el período 1970-1994, el gasto anual por alumno matriculado se había reducido a menos de la mitad de lo que era diez años antes (Sandoval, 2002).

Gráfico 11. Gasto público por alumno en educación universitaria. Perú, año 2007 y período 2011-2017



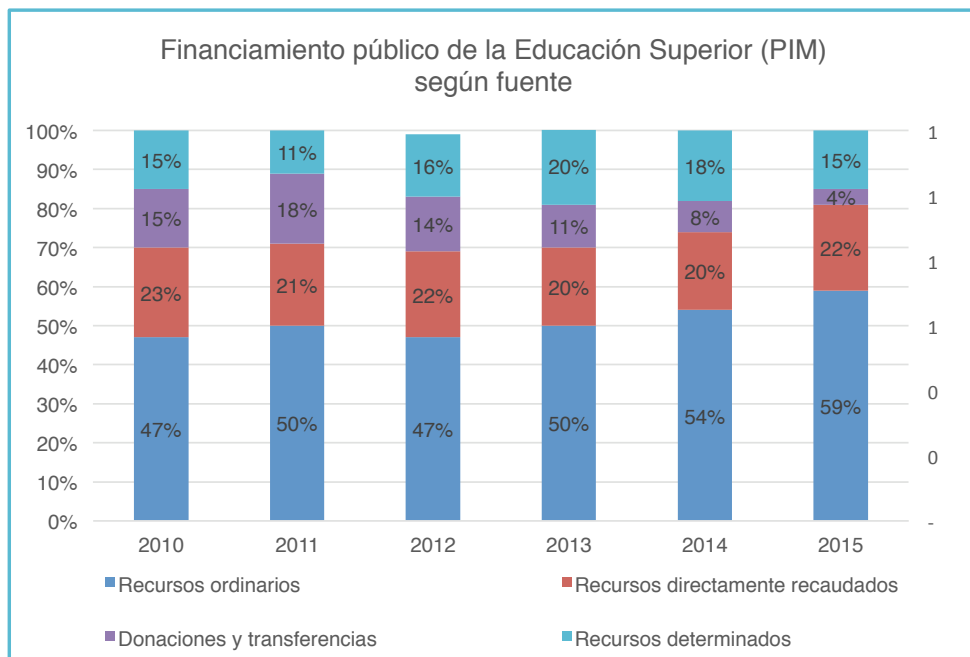
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP), datos de Gasto Público. Ministerio de Educación - Censo Escolar - Unidad de Estadística Educativa (datos de matrícula)

2.3.2 Fuentes de financiamiento: aumento de los recursos propios frente a los del Tesoro Público

El presupuesto creció significativamente en el período pero la estructura de financiamiento cambió y aumentó la participación de recursos ordinarios. La principal fuente de financiamiento de las universidades públicas de Perú ha sido el Tesoro Público, sin embargo, desde los años 70, la participación fue en descenso mientras aumentaban las fuentes de financiamiento con recursos propios. Entre 1970 y 1984, del presupuesto de las universidades públicas, el 87% provino del Tesoro Público y apenas el 10% eran recursos propios (Grade, 1990); entre el año 2006 y el 2010 ese promedio baja 57,6% y aumentan considerablemente los recursos propios al 30,3% (Cinda, 2006).

En la tabla 4 se observa que en el 2010 la representación de los recursos ordinarios, aquellos que provienen principalmente de la recaudación tributaria y son asignados centralmente, alcanza el 47%; porcentaje que sube en el 2011 pero que recién en el 2013 marca una tendencia de ascenso significativo, hasta alcanzar, en el 2015, el 59%, aunque la participación de recursos propios se mantiene en alrededor del 22%.

Gráfico 12. Financiamiento público de la educación superior según fuente



Fuente: Cinda 2017, Informe Nacional Perú

Otra dimensión de los procesos de privatización de la educación superior aparece en el aumento desde los años 80 de las fuentes de financiamiento propio a pesar del crecimiento de los recursos que provienen del Tesoro Público, que se mantiene en los últimos años. Esto es así porque los recursos directamente recaudados corresponden a ingresos generados por las universidades: si bien las carreras de pregrado son gratuitas, los estudios en los centros preuniversitarios, los de posgrado y los de los cursos de extensión se cobran, así como otros servicios e incluso las rentas de inmuebles o negocios, y constituyen fondos que pueden ser muy importantes en el caso de algunas universidades públicas. Estos fondos varían según el entorno y el prestigio de la universidad: las de Lima tienen un entorno más favorable.

2.3.3 Financiamiento público de las universidades privadas: el Programa Beca 18¹

En Perú las universidades privadas tradicionales recibían financiamiento público hasta mediados de los años 90. En promedio, los ingresos propios

¹ Las otras fuentes de financiamiento público de universidades privadas son las investigaciones que se obtienen por concurso y la venta de servicios a organismos públicos. Se estima presentar datos en un siguiente informe sobre cómo el financiamiento condicionado y diversificado del estado supone un proceso de privatización en tanto presupuesto público tiene como destino a las universidades privadas con y sin fines de lucro.

de las universidades privadas entre 1978 y 1986 alcanzaban el 69%: el aporte estatal representaba para la Pontificia Universidad Católica de Perú el 35% en 1980 y el 23% en 1984, y en la Universidad Cayetano Heredia el 71,7% en 1980 y el 32,8% en 1984 (Grade, 1990).

El financiamiento del Estado a las universidades privadas emerge nuevamente a través de otra modalidad: hay un desplazamiento desde la oferta universitaria privada hacia el financiamiento de la demanda por educación privada a través del Programa de Beca 18.

Desde la Oficina de Becas y Crédito Educativo (OBEC) del Ministerio de Educación se empezó a desarrollar el componente de becas subvencionadas; es así que, para el nivel universitario, se implementa el Programa Nacional Beca 18, cuyo objetivo es mejorar la equidad en el acceso a la educación superior mediante el financiamiento de becas que cubren todos los costos académicos y de manutención de jóvenes con alto rendimiento académico y bajos recursos económicos.

Entre el 2012 y el 2018 se otorgaron 62.633 becas financiadas con recursos públicos, pero dicho programa se implementa en un contexto de mercado universitario expandido que se combina con un sistema selectivo en el acceso a las universidades tradiciones públicas y privadas, especialmente en las universidades públicas que no han ampliado sus plazas. En este sentido, el acceso restringido a la universidad pública y gratuita genera condiciones para que la absorción de la matrícula se realice a través de las universidades privadas, en particular, por las instituciones con fines de lucro.

Las universidades públicas no tenían incentivos para atraer becarios porque no recibían recursos adicionales por su condición gratuita; fueron las universidades privadas las que recibieron el financiamiento por la cantidad de becarios. La mayoría de los becarios fueron atraídos por universidades con fines de lucro (40% en 2013, 54% en 2014) que tienen mecanismos de acceso con baja o nula selectividad y, en un contexto de mercado universitario, "los negocios educativos organizaron mejor sus *fuerzas de venta* para atraer a los becarios y elevar sus ganancias" (Tavara, 2019). Se construyó una crítica que cuestiona el destino de los fondos hacia el sector privado porque aquellos podrían aumentar las plazas en las universidades públicas y contribuir a la mejora de la calidad de la docencia e investigación, en tanto representan alrededor del 20% del presupuesto de las universidades públicas. En otras palabras, se cuestiona el desplazamiento de un financiamiento de la oferta a un financiamiento de la demanda, una modalidad promovida por los organismos internacionales de crédito como parte el programa promercado en educación.

Desde la dirección del programa² se ha señalado que el presupuesto del mismo destinaba el 90% para universidades privadas y el 10% para universidades públicas, por lo que se ha planteado realizar ajustes para lograr alcanzar en el corto plazo un 50/50. En el siguiente cuadro es posible observar las universidades que han recibido la mayor cantidad de becarios: cinco de ellas son con fines de lucro, y las otras cinco sin fines de lucro. La Universidad San Ignacio de Loyola es una universidad societaria que recibió el 18,4% de las becas.

Tabla 4. Porcentaje de becarios por universidad privada

Universidad	Tipo de gestión	% de becarios
San Ignacio de Loyola	PRIVADA SOCIETARIA	18,4%
Pontificia Universidad Católica del Perú	PRIVADA ASOCIATIVA	6,6%
Universidad Peruana Cayetano Heredia	PRIVADA ASOCIATIVA	6,5%
Universidad Científica del Sur	PRIVADA SOCIETARIA	5,9%
Universidad Peruana Unión	PRIVADA ASOCIATIVA	5,5%
Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas	PRIVADA SOCIETARIA	5,3%
Universidad de la Amazonia Mario Pelaez Bazán	PRIVADA SOCIETARIA	5,1%
Universidad de Piura	PRIVADA ASOCIATIVA	4,2%
Universidad Católica Sedes Sapientiae	PRIVADA ASOCIATIVA	4,1%
Universidad Continental	PRIVADA SOCIETARIA	4,0%

Fuente: Memoria Anual 2016. PRONABEC.

La convocatoria PB18 para el 2019 incorporó ajustes en el programa: solo podrán recibir becarios las universidades licenciadas por la SUNEDU, la beca será otorgada previo examen nacional estandarizado, y se otorga puntaje adicional a los postulantes preseleccionados admitidos en las IES priorizadas.³

2 <https://andina.pe/agencia/noticia-beca-18-destinara-mayor-presupuesto-a-becas-universidades-publicas-675013.aspx>

3 Según indicadores sobre Investigación, docencia, gestión institucional y percepción de los estudiantes. Las universidades priorizadas son Universidad Peruana Cayetano Heredia; Universidad de Ingeniería y Tecnología (UTEC); Pontificia Universidad Católica del Perú; Universidad Nacional Mayor de San Marcos; Universidad Nacional Agraria La Molina; Universidad del Pacífico; Universidad de Piura; Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas; Universidad Científica del Sur; Universidad Nacional de Ingeniería; Universidad ESAN; Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo; Universidad Católica San Pablo; Universidad de San Martín de Porres; Universidad Nacional de San Agustín; Universidad Nacional del Centro del Perú; Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco; Universidad Nacional de la Amazonía Peruana; Universidad Ricardo Palma; Universidad de Lima.

3. Los cambios en la educación universitaria: la regulación del mercado educativo (1996-2017)

Ante la demanda por mayor educación superior que caracteriza a la región, la respuesta fue ampliar la oferta institucional a través de la apertura de un mercado universitario antes que ampliar las plazas en el sector público mediante el incremento del presupuesto estatal. Así se dio lugar a un proceso de expansión institucional del sector privado que, si bien no es una novedad para la región, tiene en el Perú una característica particular: la notable expansión de las instituciones privadas con fines de lucro en un contexto de poca eficacia de los mecanismos de regulación y evaluación universitaria. La expansión desmedida de “universidades de bajo costo y de fácil ingreso” es producto de la flexibilización del marco normativo y del interés de grupos empresariales, redes internacionales y fondos de inversión. Benavides, León, Haag, y Cueva (2015) reconocen que este grupo de universidades denominadas “universidades-empresa” o “universidades con dueños” es amplio, y en él se pueden encontrar universidades con buenos posicionamientos en el mercado, y universidades pequeñas y de pobre infraestructura.

La literatura sostiene que las instituciones organizadas por una lógica mercantil en contextos con formas de control débiles o relajadas repercuten en la calidad educativa. Esta situación puso en el centro de la agenda pública no solo la cuestión de la calidad educativa sino también de las condiciones mínimas para la enseñanza. En esta línea, Ricardo Cuenca (2014) señala que el debate sobre una nueva legislación se produce en una tensión entre la democratización del acceso y la precarización del servicio educativo.

3.1 De 1992 a 2008: 16 años de libre mercado universitario

En 1983 se sanciona la Ley 23733/83, caracterizada por Lynch (2006) como la “Córdoba tardía” porque retoma las banderas reformistas más de medio siglo después y reconoce la autonomía universitaria cuando ya la relación entre el Estado y la universidad había sido redefinida a nivel mundial (con la emergencia del Estado Evaluador) y recién comenzaba a implementarse en la región. Esta norma se sanciona cuando la educación superior era ofertada por veinticinco universidades públicas y once privadas. La norma disponía que la creación de universidades públicas y privadas (sin fines de lucro) sería a través de leyes, y que la Asamblea Nacional de Rectores (ANR), creada por la misma legislación, como organismo público y autónomo con la función de coordinación y orientación general de la actividad universitaria, tendría la función de evaluar las nuevas universidades privadas durante un período de cinco años, y debía comunicar el resultado al Poder Legislativo. En este sentido, muy tempranamente se instalan los

procesos de evaluación universitaria desde un modelo de autorregulación del sistema en el que las universidades tradicionales se constituían en las rectoras del sistema universitario.

Cuando asume Fujimori como presidente del Perú, comienza un proceso que cambiará la fisonomía de la educación universitaria. El cambio profundo se inicia con el Decreto Legislativo N°739 de 1991 que, al dejar en suspenso los artículos de la Ley Universitaria 23.733 referidos a la autonomía e inviolabilidad del claustro universitario, permite la intervención militar de las universidades.⁴ En 1992, con el autogolpe y la dictadura civil militar impuesta por el entonces presidente, se inicia el proceso de intervención de las universidades públicas, consideradas “focos de subversión”, y de reducción del presupuesto de las universidades tradicionales, como se pudo observar en el apartado anterior. Estas medidas generaron un contexto que facilitó la implementación de los puntos más radicales del programa neoliberal para la educación superior promovido en la región durante los años 90 por los organismos internacionales: la conformación de un mercado educativo.

En 1996 se permite que las universidades privadas funcionen como empresas a través del Decreto Ley 882 (Ley de Promoción de la Inversión en Educación) que establecía que toda persona natural o jurídica tenía el derecho de la libre iniciativa privada para organizar instituciones educativas. Este cambio en la legislación libera el mercado educativo y permite el reparto de excedentes entre los inversionistas de una determinada institución; este proceso es estimulado con la creación de un crédito tributario por reinversión para compensar a las universidades con fines de lucro en el pago del 30% de sus excedentes al fisco. Previo a este proceso de apertura del mercado educativo, se crea en 1995, en el marco de la Asociación Nacional de Rectores, el CONAFU (Consejo Nacional para la Autorización del Funcionamiento de Universidades, Ley N° 26439), un órgano conformado por ex rectores que tenía la función de entregar la autorización de funcionamiento de las nuevas universidades luego de un proceso de evaluación.⁵ Aunque, los «juegos» políticos relajaron los marcos legales y condujeron a que este órgano regulador autorizara la creación y el funcionamiento de universidades con dudosas condiciones de infraestructura y calidad edu-

4 Además se implementan una serie de medidas académicas como el bachillerato automático, facilitando la obtención del grado académico para promover el empleo; la asistencia obligatoria, estableciendo el 30% de inasistencias para desaprobar al estudiante; sancionando con expulsión la participación de los estudiantes en actividades que alteren el orden institucional y estableciendo la pérdida de la gratuidad de la enseñanza y de los servicios de bienestar.

5 La licencia definitiva se otorgaba después de un período mínimo de evaluación de cinco años: cuando se contaba con una promoción de egresados y se había demostrado en los procesos anuales de evaluación que se había alcanzado un desarrollo institucional satisfactorio, las universidades con licencia definitiva pasaban al ámbito de la ANR.

cativa (Casas Sulca, 2012). Esta situación deslegitimó la posibilidad de una instancia de coordinación desde las propias universidades.

La apertura del mercado educativo con un esquema de regulación débil y poco eficaz tuvo como consecuencia inevitable la gran expansión de la oferta institucional privada orientada por una lógica empresarial y mercantil: un buen número de universidades privadas creadas por ley antes del decreto 882 se acogieron a esta normativa, y se crearon numerosas universidades con fines de lucro. La nueva configuración condujo a un descenso en la calidad de la enseñanza y de la actividad investigadora, e incluso a una reconstitución de la oferta de carreras (Benavides, León, Haag y Cueva, 2015), instalando la necesidad imperiosa de revisar los procesos de regulación y control del funcionamiento de las universidades. Surge así la necesidad de diseñar modelos de regulación que controlen el crecimiento desmedido y garanticen una mínima calidad universitaria, así como de impulsar procesos de mejora institucional. Desde dónde regular el funcionamiento de la universidades, con quiénes y cómo, ha sido objeto de debates intensos: el resultado fue la creación de la SUNEDU con la Ley 30.220 en 2014, que lleva adelante el proceso de Licenciamiento institucional y ha decidido el cierre de doce universidades privadas con fines de lucro. La creación de la SUNEDU expresa un desplazamiento del poder desde las universidades hacia el Ministerio de Educación, cosa que redefine la tradicional relación entre el Estado y las universidades de la región.

3.2 Desjerarquización de las universidades públicas: de rectoras del sistema a una posición de igualdad con las diferentes universidades privadas

3.2.1 El SINEACE: primer intento de aseguramiento de la calidad desde el nivel central

A diez años de la publicación del DL882, se crea el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa – SINEACE (Ley N° 28740) como organismo público descentralizado adscrito al Ministerio de Educación. Se creó para definir y establecer los criterios, estándares y procesos de evaluación, acreditación y certificación a fin de asegurar los niveles básicos de calidad que debían tener las instituciones educativas. El organismo evaluaba la calidad de la Educación Básica, Educación Superior Universitaria y No Universitaria; en este sentido, se diluían las diferencias entre niveles educativos cuando aún estaba en vigencia la Ley Universitaria 23.733 de 1983 que reconocía la autonomía universitaria y establecía, por lo tanto, una relación entre la universidad y el Estado que difería de la relación burocrática que éste mantiene con escuelas y colegios. Dentro del SINEACE existía un órgano en particular que regulaba la educación universitaria: el Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad

de la Educación Superior Universitaria (CONEAU), cuyo objetivo era evaluar la calidad de las universidades luego de que estas obtuvieran la licencia de funcionamiento por parte del CONAFU. Reaparece así el tema del mejoramiento de la calidad universitaria, un tema presente en agenda de la ANR desde 1999, cuando la Comisión Nacional de Acreditación Universitaria, en el documento “Hacia la modernización y acreditación integral de las universidades peruanas”, recomendaba a las universidades realizar diagnósticos y elaborar una planeación estratégica y plan anual de desarrollo institucional (Rodríguez Pantigoso, 2007).

Este fue el primer intento para establecer un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación a cargo del gobierno central, concebido para modificar paulatinamente la orientación de la educación al constituirse como un procedimiento indirecto de intervención y encausamiento de las instituciones universitarias y de regulación de las mismas por parte del gobierno. El esquema diseñado debía fomentar procesos tendientes a crear una cultura de evaluación permanente en las mismas universidades, aunque la evaluación que se realizó en el 2014⁶ señalaba que el modelo estaba centrado más en procesos que en resultados, y enfocado en una revisión de documentación en la que predominaba la verificación antes que una retroalimentación efectiva que contribuyera a la mejora. A estas limitaciones en cuanto al enfoque se sumaba que las evaluaciones se realizaban a partir de las autorizaciones hechas por el deslegitimado CONAFU, profundizando las dificultades en los mecanismos de regulación y evaluación de la oferta universitaria.

3.2.2 La ARN y el CONAFU: instituciones deslegitimadas por el Tribunal Constitucional en 2008

El parteaguas se produce en el 2008, cuando el Tribunal Constitucional, órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad en el Perú, señaló que “tanto la ANR como el CONAFU han incurrido en una inconstitucionalidad por abuso del Derecho, en la medida que, con la aplicación mecánica y reglamentista de las disposiciones que establecían los requisitos para autorizar el funcionamiento de universidades y filiales, han desvirtuado y se han apartado de los fines constitucionales que debía perseguir dicha aplicación” (...) “la manera como se encuentra estructurado este sistema, y el hecho de que las decisiones relacionadas con el futuro de las universidades deriven, al mismo tiempo y solamente, de lo que podría denominarse el propio círculo universitario, determina la probable verificación de una tendencia a la falta de objetividad y rigurosidad” (Resolución del Tribunal Constitucional en el expediente N° 0017-2008-PI/TC, 2010).

6 Anexo a la Resolución N°022-2016-CDAH-P

El Tribunal Constitucional interpretó que, al no existir mecanismos institucionales efectivos que permitieran asegurar la calidad del servicio brindado por las universidades, el Estado había renunciado a supervisar la calidad de la educación impartida por las universidades, por lo que lo instó a adoptar de inmediato las medidas institucionales necesarias para reformar el sistema de la educación universitaria en el país, al mismo tiempo que ponía en cuestión los espacios de coordinación desde las propias universidades, y así marcó el camino para instaurar un esquema de regulación por fuera del control de la base del sistema universitario.

3.2.3 El Consejo Universitario Nacional: las universidades tradicionales como rectoras de sistema universitario

Al año siguiente de la resolución del Tribunal Constitucional, un proyecto de ley es aprobado por la Comisión de Educación, pero nunca alcanza a ser discutido en el pleno. Ese proyecto retomaba un proceso iniciado en la primavera democrática de principios de siglo e impulsado desde el Ministerio de Educación con la creación de la Comisión de la Segunda Reforma Universitaria, que planteaba los siguientes temas:⁷ involucramiento activo del Estado y la sociedad civil con el destino y futuro de las universidades; elevar fuertemente los requisitos para la constitución de nuevas universidades; radicalización la democracia con elecciones universales y directas de autoridades; constitución de un órgano autónomo constituido por representantes del Estado, la sociedad civil y la academia con las funciones de acreditación, supervisión y planificación universitaria; reforzamiento de la investigación y postgrado; reconocer los distintos tipos de universidades sometiéndolas a procesos de evaluación y supervisión vinculantes; combinar financiamiento para las universidades públicas de modalidad automática y condicionado por metas y resultados.

En el anteproyecto aprobado por la Comisión de Educación, se proponía la creación de un Consejo Nacional de Universidades, adscrito a la presidencia del Consejo de Ministros, como órgano del Sistema Nacional Universitario encargado de normar, regular, coordinar y fiscalizar la actividad universitaria y el desarrollo de la red de universidades. Dada la conformación, la coordinación del sistema recaía en las universidades tradicionales, la sociedad civil y el poder ejecutivo.⁸

7 <http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/123456789/493?show=full>

8 Se preveía una conformación de siete miembros elegidos por el Congreso de la República: dos miembros de una terna de cuatro, propuesta por las ocho universidades públicas más antiguas; dos miembros de una terna de cuatro, propuesta por las ocho universidades privadas más antiguas; dos miembros de una terna de cuatro, propuesta por las Academias y los Colegios Profesionales y un miembro propuesto por el Poder Ejecutivo. Los miembros del Consejo que representarían a las Universidades debían ser profesores con una larga experiencia universitaria con categoría de principal y ordinario, poseer el título de doctor, y no ejercer como rector ni haber ejercido en un plazo menor a dos años.

3.2.4 Ley 30220: regulación de las universidades desde arriba y desde afuera de las universidades

Los procesos de expansión institucional continuaron con un ritmo acentuado: como se observó en el apartado anterior, entre 2008 y 2011 se crearon otras cuarenta universidades; esta vez, el proceso de expansión era promovido tanto por el sector público, con la creación de quince universidades, como por el sector privado con veinticinco, de las cuales veintiuna eran universidades privadas con fines de lucro. El nuevo crecimiento de la oferta, motorizado por intereses políticos partidarios, así como por intereses mercantiles, que profundiza el “crecimiento sin proyecto” (Lynch, 2006), dio lugar a una primera respuesta concreta: el diseño de una respuesta legal que contuviera el incremento desmedido. Es así que, en el año 2012, se sanciona la Ley N.º 29.971, denominada «Ley que establece la moratoria de creación de universidades públicas y privadas por un período de cinco años», que prohíbe la creación y el otorgamiento de autorización para el funcionamiento de nuevas universidades y filiales por un período de cinco años.⁹

Esta medida fue el inicio de un cambio en la educación universitaria en Perú, que tuvo un punto de inflexión en el año 2014 con la sanción de la Ley universitaria N.º 30220, aprobada en el Congreso de la República con una pequeña diferencia de votos. Se trata de una ley de carácter reglamentarista que reemplaza a la sancionada en 1983. La nueva normativa puso en marcha la reforma actual del sistema universitario peruano, orientada fundamentalmente a ordenar el mercado de educación superior universitaria producto de la multiplicación desmedida de universidades con fines de lucro que no garantizaban condiciones mínimas para operar como espacios de enseñanza.

El Proyecto de Ley fue liderado por el presidente de la Comisión de Educación, el General Mora, quien fue acompañado por actores que venían impulsando una nueva legislación desde principios de siglo, en particular, exministros de Educación e intelectuales con una importante trayectoria en la Universidad de San Marco, a los que se sumaron académicos y expertos en educación de otras universidades privadas tradicionales. La comisión de trabajo tuvo un punto de desacuerdo en cuanto al modelo de regulación necesario. La ley introduce un cambio profundo al reconocer al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Educación, como rector de las políticas universitarias. En su artículo 1º define el objetivo general:

9 Tiene una prórroga en el 2018 por dos años más (Ley N° 30759).

La presente Ley tiene por objeto normar la creación, funcionamiento, supervisión y cierre de las universidades. Promueve el mejoramiento continuo de la calidad educativa de las instituciones universitarias como entes fundamentales del desarrollo nacional, de la investigación y de la cultura. Asimismo, establece los principios, fines y funciones que rigen el modelo institucional de la universidad. El Ministerio de Educación es el ente rector de la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria.

El nuevo arreglo institucional reconoce que es el Estado quien debe garantizar que el servicio público de la educación universitaria se preste en la cantidad necesaria y con un nivel de calidad aceptable, para salvaguardar la fe pública de los usuarios de este servicio. Por ello, se inició un proceso de reestructuración de las instancias de gobierno del sistema universitario que empezó con el cierre de la Asamblea Nacional de Rectores (ANR) y de su Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (CONAFU), y el desplazamiento de la rectoría del sistema universitario hacia el Ministerio de Educación. Desde allí se plantea la Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria, con cuatro pilares que sientan las bases para la creación e implementación gradual del sistema de acreditación de la calidad en la educación superior universitaria: licenciamiento, acreditación, el establecimiento de sistemas de información para el sistema de educación superior universitaria, y el establecimiento de incentivos para la mejora continua.

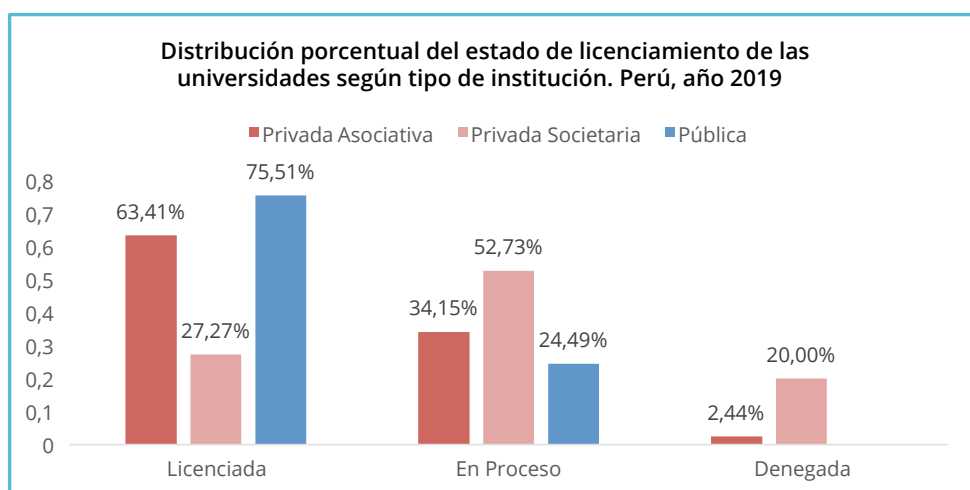
La Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) es un organismo público técnico especializado adscrito al Ministerio de Educación, con autonomía técnica presupuestaria y administrativa, que tiene por finalidad supervisar la calidad del servicio brindado por todas las universidades mediante la verificación del cumplimiento de condiciones básicas de calidad¹⁰ a través de un procedimiento denominado Licenciamiento Institucional y de Programas. El Ministerio de Educación designa al Superintendente, máxima autoridad ejecutiva, que forma parte del Directorio junto con un representante jerárquico del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC), y otros cinco miembros seleccionados mediante concurso público.

Una característica que asume el licenciamiento es la obligatoriedad, y su carácter temporal y renovable (a diferencia de la autorización que se

10 En la ley se señala que la licencia para el funcionamiento de las universidades será otorgada solo a quienes aprueben como mínimo en los siguientes aspectos: a) La existencia de objetivos académicos (grados y títulos, así como planes de estudios); b) Previsión económica y financiera; c) Infraestructura y equipamiento; d) Líneas de investigación; e) Contar con al menos 25% de los docentes contratados a tiempo completo; f) Contar con servicios educacionales complementarios; g) Contar con mecanismos de mediación e inserción laboral.

obtenía en el CONAFU) exigiendo que se mantengan las condiciones mínimas de calidad para el funcionamiento. De las 145 universidades que llegaron a existir, la SUNEDU ha evaluado noventa universidades, setenta y ocho han logrado el licenciamiento y a doce se lo ha denegado (también ha exigido cerrar sedes y carreras profesionales para obtener el licenciamiento), todas ellas son universidades privadas de las cuales once son con fines de lucro.

Gráfico 13. Distribución porcentual del estado de licenciamiento de las universidades según tipo de institución. Perú, 2019



Fuente: Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) - Sistema de Información para el Informe Bienal - SIBE

El SINEACE (Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa), creado en el 2006, entró en reorganización con la Ley 30.022 como parte de un primer intento de evaluar la calidad educativa de manera centralizada. En pos de diferenciar propósitos de los órganos de aseguramiento de la calidad, si la SUNEDU asume un rol regulador, asegurando niveles básicos de calidad por medio de estándares, en tanto el SINEAC –como organismo acreditador– debe poner énfasis en el cumplimiento de resultados acordes con la misión de cada institución.

La acreditación es un proceso voluntario que combina la evaluación de una institución, en función de sus propósitos, con un conjunto de estándares previamente definidos que dan garantía pública de la calidad de las universidades. En este sentido, mientras que el licenciamiento es una condición necesaria para funcionar, el proceso de acreditación permitiría avanzar en procesos de mejora de la calidad, por eso sólo las instituciones

o programas que cuenten con la autorización de funcionamiento podrán solicitar la evaluación externa con fines de acreditación, o el reconocimiento de la que otorgan entidades acreditadoras nacionales o internacionales. En el 2016, se oficializó un nuevo modelo de acreditación denominado “Modelo de Acreditación para programas de Estudios de los Institutos y Escuelas de Educación Superior” que propone un cambio en el enfoque: pasar de uno basado en el cumplimiento de requisitos y estándares a uno que promueva la mejora continua y el desarrollo de capacidades institucionales para establecer procesos internos de mejora permanente.

En el año 2015, se jerarquiza la Dirección de Coordinación Universitaria dependiente de la Dirección General de Educación Superior, y se constituye la Dirección General de Educación Superior Universitaria (DIGESU). Sus primeras acciones son de apoyo al Ministerio de Educación en un contexto de embate por la inconstitucionalidad de la Ley Universitaria recientemente sancionada. Lentamente se comenzaron a conformar equipos de trabajo en la DIGESU que, a partir de comenzar a conocer a un sector bastante esquivo, fueron definiendo líneas de acción acompañadas de financiamiento para las universidades públicas. Se comenzó con una línea de fortalecimiento de la gestión de las universidades públicas a través de convenios con financiamiento condicionado a metas. Luego las líneas de financiamiento se fueron ampliando hacia cuestiones académicas como investigación, enseñanza, movilidad, etc. La intencionalidad, desde la DIGESU, era introducir prácticas de planificación y gestión administrativa que fortalecieran a las autoridades universitarias en la conducción de las instituciones. En parte, se pone en marcha – casi veinte años después – lo promovido a principios de siglo, cuando se aprobó el documento “Elementos para el Plan Estratégico Nacional 2002 – 2006”, en el que se recomendaba a las universidades nacionales elaborar su plan estratégico de desarrollo institucional. Las mismas se constituyen en referentes para que el MEF racionalice la asignación de recursos fiscales del gobierno central; así como la transferencia de recursos extraordinarios del Ministerio de la Presidencia a las universidades públicas para la adquisición de materiales y equipos de investigación y enseñanza.

Con mayores grados de institucionalidad, una burocracia más calificada, y financiamiento para poder distribuir entre las universidades, se ha organizado el UNI Ejecutivo, en el que los rectores de las cincuenta y dos universidades públicas del país y representantes del gobierno se reunirán por primera vez para generar consensos sobre la calidad de la educación universitaria y la implementación de políticas de educación superior. Los temas de agenda son: carrera docente; política de educación superior; expansión de las universidades públicas para definir, por ejemplo, en qué se deben especializar; la gestión de la investigación y la contribución de

la universidad al desarrollo regional. También se presentan los diferentes fondos concursables al que pueden acceder las universidades, fondos que se amplían a partir de este año con la implementación del “Programa de mejora de la calidad y pertinencia de los servicios de educación superior universitaria y tecnológica a nivel nacional” con una inversión de 200 millones de dólares, que será financiado en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo.¹¹

3.3 La densa trama de poder político-económico que sostiene la mercantilización del sistema universitario peruano

En Perú, la cuestión universitaria ocupó hace pocos años un espacio en el debate público: los medios de comunicación y la investigación periodística tuvieron un papel central en difundir información sobre las universidades privadas sin fines de lucro; los altos sueldos de sus rectores, las ganancias exorbitantes declaradas en sus estados financieros, las facilidades en la obtención de los títulos, se sumaban a declaraciones sobre las malas condiciones en la infraestructura y en la contratación de los docentes a cargo de la enseñanza universitaria.

El debate sobre la Ley evidenció también la trama que enlaza intereses económicos y políticos que se plasman en la presencia de representantes de las universidades privadas con fines de lucro en la Comisión de Educación para blindar desde allí sus intereses particulares. Según la crónica de Ugaz (2016), quien lideraba la sanción de la Ley debió enfrentarse a nueve congresistas que eran dueños o estaban ligados a las universidades privadas con fines de lucro, algunas de ellas de gran tamaño, como se señaló en el apartado anterior. Cuando el Proyecto de Ley se convierte en una prioridad para el gobierno se producen las últimas negociaciones, dada la conformación de la misma comisión: la nueva ley no anularía el Decreto Legislativo N°882 que permitía el lucro educativo.

Una vez aprobada la Ley Universitaria que inicia la reforma para el nivel, se presentan una serie de cuestionamientos vinculados a su legitimidad, que la debilitan durante el primer año y medio posterior a su promulgación. Uno de los puntos centrales es que la nueva legislación pone en igualdad de condiciones a los tres tipos de instituciones que se reconocen: las públicas, las privadas sin fines de lucro y las que tienen fines de lucro, en tanto todas deben ser licenciadas y evaluadas, con lo que se abandona la propuesta de principios de siglo según la cual las universidades tradicionales eran jerarquizadas en la coordinación del sistema universitario. De allí que la SUNEDU haya sido objeto de un fuerte cuestionamiento

¹¹ <https://andina.pe/agencia/noticia-universidades-publicas-y-gobierno-se-reuniran-primer-uni-ejecutivo-761297.aspx>

por materializar la presencia del Poder Ejecutivo en la regulación de las universidades y poner en cuestión la autonomía universitaria reconocida constitucionalmente. El cuestionamiento proviene de quienes reconocen las profundas tradiciones reformistas de la autonomía universitaria como autogobierno democrático, pero también de quienes banalizan dichas tradiciones apelando a la no intromisión del Estado en las instituciones con dueños. Hasta que en noviembre de 2015, el Tribunal Constitucional declaró la constitucionalidad de la Ley Universitaria y de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria como el ente regulador del servicio educativo superior universitario, porque entendió que su creación y funcionamiento no atentan contra la autonomía universitaria.

En un contexto de acercamientos y diálogo entre el poder ejecutivo y las universidades públicas, como se mostró en el apartado anterior, la SUNEDU está recibiendo un nuevo embate por parte de las universidades con dueños: desde el Congreso de la Nación, la Comisión de Educación solicitó y le fueron aprobadas facultades para investigar a la SUNEDU por 120 días. Quienes han votado a favor de la propuesta han tenido (o tienen) vínculos con universidades recientemente sancionadas por la SUNEDU o que aún no han sido licenciadas,¹² evidenciando así, nuevamente, la articulación de intereses entre la representación política y el poder económico nacido del lucro de las universidades privadas en el país.

Referencias

- Balarin, M. (2016). *La privatización por defecto y el surgimiento de las escuelas privadas de bajo costo en el Perú ¿Cuáles son sus consecuencias?* RASE: Revista de la Asociación de Sociología de la Educación, 9(2), 181-196.
- Benavides, M.; León, J. Frida Haag, J. y Cueva, Selena (2015). Expansión y diversificación de la educación superior universitaria, y su relación con la desigualdad y la segregación, *Documento de Investigación* 78, GRADE.
- Cuenca, R. (2014). La educación superior en el Perú: expansión, calidad e inclusión. En, J.J. Brunner y C. Villalobos (Eds.), *Políticas de educación superior en Iberoamérica, 2009 – 2013* (págs.481-510). Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.
- Cuenca, R. y Reátegui, L. (2016). La (incumplida) promesa universitaria en el Perú, *Documento de Trabajo* N° 230, Investigadores del Instituto de Estudios Peruanos.
- Grade (1990). *Diagnóstico de la Educación Superior*, Documento de Investigación N°9
- Lynch, Nicolas (2006). *Los últimos de la clase. Aliados, adversarios y enemigos de la reforma educativa en el Perú*, Fondo Editorial/ Unidad de Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales, UNMSM.

¹² <https://elcomercio.pe/opinion/editorial/sunedu-congreso-educacion-arimburgo-tamar-editorial-resquebrajar-reforma-noticia-ecpm-672237-noticia/?outputType=amp>

- Rodríguez Pantigoso, J. V. (2007). La política universitaria en el Perú. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.
- Rober, Ortiz, Elmer (2006). Orígenes de las universidades más antiguas del Perú, en *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, Tunja, RUDE COMOMBIA, N°8, pp. 35-48.
- Sandoval López, Pablo (2002). *Modernización, democracia y violencia política en las universidades peruanas (1950-1995)*. CLACSO.
- Tavara, José (2019). Sombras y Luces de Beca 18, *Qué Hacer N°3, Revista de Desco*. Disponible: <http://revistaquehacer.pe/n3>
- Ugaz, P. (2016). La ley universitaria en Perú: crónica de una historia que tuvo final feliz... para los universitarios, Documento que forma parte del proyecto "Educación superior e inclusión social" del Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Disponible: <https://redaccion.lamula.pe/2016/12/04/la-ley-universitaria-en-peru-cronica-de-una-historia-que-tuvo-fnal-feliz-para-los-universitarios/redaccionmulera/>
- Vega Ganoza, J. F. (2016) *Informe Nacional: Perú*. Educación Superior en Iberoamérica.
- Verger, Antoni & Moschetti, Mauro & Fontdevila, Clara. (2017). *La privatización educativa en América Latina: Una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias*. Universidad Autónoma de Barcelona/ IE.

El caso de Chile

Lucía Trotta

1. Introducción

El sistema educativo chileno es mundialmente conocido como el emblema de la implementación del modelo de libre mercado de Milton Friedman. Esto es, confiar en el mercado como la única institución capaz de garantizar la libertad individual y como un sistema racional de asignación de recursos que, en el plano educativo, incentiva la demanda en un contexto de libre competencia a partir del otorgamiento de un bono a las familias que hacen valer sus preferencias. La implementación de este modelo se dio en el marco de una reforma del Estado que reestructuró profundamente las relaciones del mismo con el mercado y la sociedad, y se postuló tempranamente como adalid de las reformas que acaecerían en toda la región hacia finales del siglo XX.

En este sentido, el proceso de privatización educativa se produce en el marco de una redefinición del rol del Estado en materia de financiamiento, provisión y regulación de la educación impulsada por la dictadura cívico-militar que gobernó el país entre 1973 y 1990, cuyo fuerte compromiso ideológico con la doctrina neoliberal imprimió un sello distintivo a dichas transformaciones, que asumieron un carácter estructural (Verger et. al., 2017). Bajo este enfoque, el Estado debe trasladar el gasto en educación al sector privado con el supuesto de que la información y la transparencia que brinda el mercado son suficientes en términos de regulación de la oferta y la demanda de la educación, devenida en una mercancía. Al mismo tiempo que la descentralización es una pieza clave, en tanto, a mayor autonomía en la administración de los recursos y mayor competencia entre las instituciones, mayor dinamismo y por ende, mejora de la calidad.

Adentrarnos en los procesos de privatización y mercantilización que atraviesan al Sistema de Educación Superior¹ chileno en los últimos cuarenta años, nos permitió identificar no solo el momento del viraje hacia la *comodificación* (Leher, 2009) del bien educativo, sino también el gran abanico de dispositivos que, en distintos momentos, se fueron

1 SES en adelante.

desplegando para fortalecer o tensionar dichos procesos en este campo en particular.

Considerando la proporción relativa de la matrícula en IES privadas sobre el total de matriculadxs, así como la proporción de las fuentes privadas en el gasto total en educación, Chile (junto con Corea, Japón e Indonesia) es uno de los países con un SES más privatista del mundo occidental (Brunner, 2008). Desde la década del 80, el SES chileno presenta características únicas en la región que lo asemejan a los sistemas más “privatizados”, antecediendo incluso a los impulsos que acaecieron en la década siguiente con los Tratados de Libre Comercio (TLC) y el intento por posicionar a la educación como un bien transable.

El desafío de este trabajo es visibilizar las lógicas y tendencias actuales que operan en el sector universitario, algunas de las cuales se engarzan con componentes, ya a esta altura, tradicionales del SES, y otros más nuevos, propios de un escenario de recrudescimiento de la avanzada neoliberal en la región a partir de lógicas que habilitan una *gobernanza corporativa* (CLADE, 2014) por un lado; y de las demandas desde el interior y las bases del sistema, a partir de las fuertes movilizaciones estudiantiles que conmovieron el escenario político del país en los últimos años, por otro.

2. La trayectoria hacia la privatización

El sistema de Educación Superior chileno se compone de dos subsistemas: el universitario y el técnico profesional. En el primero existen 61 universidades, que congregan 733.000 alumnos. El mismo está compuesto por 18 Universidades Estatales, 9 Universidades Particulares con Aporte del Estado (creadas antes de 1980 o que derivan de ellas) y 34 Universidades Privadas, creadas después de 1980. El segundo está compuesto por 43 Institutos Profesionales (IP) que reúnen 377.000 estudiantes y 48 Centros de Formación Técnica (CFT) con 136.000 alumnxs²; todos ellos de carácter privado, a los que se suman paulatinamente 15 CFT estatales, cuya creación responde a la Ley 20.910 del año 2016.

Se pueden señalar dos etapas fundamentales de la privatización e incorporación de procesos de mercantilización en la educación superior chilena, y luego una tercera etapa de oscilaciones entre políticas que profundizan el esquema privatista y otras que lo tensionan como respuesta a la demanda social. En primer lugar, la transformación estructural que impulsó la dictadura de Augusto Pinochet en la década del 80; luego, las modificaciones sobre esa estructura mercantilizada que supusieron las

2 Fuente: Servicio de Información de Educación Superior (SIES), de Mineduc.

políticas implementadas por los gobiernos de la Concertación durante la década del 90 y los primeros años del nuevo siglo y, por último, los vaivenes políticos que conllevó la alternancia entre los gobiernos de Sebastián Piñera y Michelle Bachelet en un contexto de fuerte cuestionamiento social respecto del lucro en la política universitaria.

2.1 La transformación estructural hacia el mercado (1980-1990)

El SES chileno fue parte de la radical reestructuración del sector educativo que llevó a cabo la dictadura de Augusto Pinochet en la década del 80. Hay un gran acuerdo en señalar que en esta etapa se reescribe parte de la historia de las universidades chilenas; se trata de un momento fundante que sienta los cimientos para la organización del SES y deja su huella hasta la actualidad.³

Como señala Verger (2017) para la totalidad del sistema educativo, esta transformación se inscribió en la reforma del Estado impulsada por los *Chicago Boys*,⁴ junto con los programas de estabilización y de ajuste del FMI y el BM,⁵ quienes lideraban la política económica en esta etapa, y tuvo un carácter estructural, al punto que marcó la irreversibilidad de varios de sus componentes. Esto fue posible gracias a la conjugación de componentes ideológicos, como el compromiso con la doctrina neoliberal; políticos, en alusión al régimen dictatorial y la merma en la posibilidad de resistencias de los distintos sectores sociales; y económicos, en tanto, en un contexto de crisis económica en gran parte del mundo occidental, consideraban necesario bajar el gasto fiscal para controlar la inflación y motorizar el crecimiento económico (Verger, 2017). Hasta ese momento, el SES chileno se conformaba por dos universidades públicas y seis universidades privadas con subvención estatal, pero que tenían un fuerte rol en su vinculación con lo público, en tanto el país contaba con una fuerte tradición desde los orígenes del SE chileno y del Estado Docente (1842/52), en el que la educación privada ocupaba un lugar central como complementaria del Estado a partir del principio de libertad de enseñanza (FONIDE, 2009). La creación de estas universidades privadas

3 Algunos autores señalan también que dicha reestructuración se encauzaba a desarticular el modelo de universidad reformista vigente desde 1967, más particularmente a su rol político, al sistema de gobierno con participación estudiantil y a la explosión matricular que preponderó entre 1967 y 1973. En este sentido destacan la influencia de las ideas del Movimiento Gremial de la Universidad Católica de Chile en dicho proceso. Véase: Salazar y Leihy, 2013.

4 Para más información sobre la influencia de este grupo en la política económica chilena ver por ej. *Chicago Boys*, documental escrito y dirigido por Carola Fuentes y Rafael Valdeavellano (2015).

5 Entre 1983 y 1988 se implementaron Programas de estabilización y ajuste estructural liderados por el FMI y el BM respectivamente, que no sólo se orientaban a bajar el gasto público, acorde a la ideología que los sustentaba, sino que suponían metas específicas respecto de la ES (Espinoza, 2005).

entre fines del siglo XIX y mitad del siglo XX se encuentra en sintonía con lo sucedido en otros países latinoamericanos para la misma época. Las ocho universidades *tradicionales*⁶ concentraban la matrícula de la ES superior chilena, distribuida en un 65% y 35% respectivamente; es decir, con una fuerte participación del sector estatal.

Este esquema se ve fuertemente trastocado con las medidas implementadas a partir del Decreto Ley N.º3541 de diciembre de 1980 que, junto con otras normativas complementarias,⁷ sienta las bases del rediseño del sistema. A partir de estas reglamentaciones se habilita la reestructuración del mismo, en tanto se promueve la diversificación institucional, quitándole peso y gravitación a las universidades estatales por medio de la división en sedes regionales; se autoriza la creación de nuevas instituciones privadas, amparadas en la libertad académica; y se rediseña el sistema de financiamiento, que tenderá, como veremos más adelante, hacia un esquema volcado fuertemente en la demanda, al mismo tiempo que propiciará el autofinanciamiento de las universidades tradicionales, al verse aminorados drásticamente los fondos públicos destinados a éstas, que pasarán a cubrir alrededor del 20% de sus gastos. De las ocho universidades tradicionales se constituyen, a partir de este período, 17 universidades “derivadas”, 14 como producto de la fragmentación de las 2 universidades estatales, y 3 de las privadas confesionales. Con ello se conforma un bloque de 25 universidades que se agrupan en el marco del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH). En paralelo, se crean, principalmente entre los años 1988 y 1989, 11 universidades de carácter privado, cantidad que se incrementará en los años subsiguientes, así como proliferarán los Institutos Profesionales (IP) y Centros de Formación Técnica (CFT), todos ellos de extracción privada, que configurarán una estructura institucional fuertemente diversificada y estratificada (González, 2003; Brunner, 2008).

El período dictatorial culmina con la sanción de la Ley 18.962 Orgánica Constitucional de la Enseñanza (LOCE). En ésta, en su capítulo destinado a la educación superior, se especifica la oferta institucional reconocida y las titulaciones habilitadas, así como se dispone la creación del Consejo Superior de Educación (CSE), cuya tarea reside en la acreditación de las IES. Es decir, aprobar los proyectos institucionales y su concreción, de modo

6 Universidad de Chile, Universidad Técnica del Estado, Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad de Concepción, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Universidad Técnica Federico Santa María, Universidad Austral de Chile, Universidad Católica del Norte.

7 Como el D.F.L 1/1981 que fija las normas sobre universidades como la creación de nuevas instituciones, la definición de autonomía, la reglamentación de las titulaciones, la prohibición de toda actividad política-partidaria, etc.; el D.F.L 2/1981 que establece la división de las universidades existentes y los decretos posteriores que sancionan la creación de las universidades regionales; el D.F.L4/1981 sobre régimen de financiamiento; el D.F.L 5/1981 que habilita la creación de Institutos de Formación Profesional de orden privado.

de certificar, al cabo de seis años, si las instituciones están habilitadas para alcanzar su plena autonomía, lo que las habilita a otorgar toda clase de títulos y grados académicos de forma independiente pero también a fijar sus propias normas en términos económicos, administrativos y académicos. Dentro de este último ítem se entiende también la facultad de abrir, organizar y mantener establecimientos educativos (Ley 18.962/1980).

Es así que, diez años después de iniciada esta reforma estructural, en los albores de la nueva década y en el marco de la transición de la dictadura al gobierno constitucional, nos encontramos con un sistema educativo fuertemente reestructurado en función del mercado. En los niveles básico y medio se configura un sistema de “vouchers” que abona una lógica de competencia interinstitucional, así como de equiparación entre sostenedores municipales y privados –que pueden devenir incluso en figuras jurídicas con fines de lucro⁸– ; se descentralizan las escuelas públicas hacia los municipios, se introducen principios y valores propios de la lógica mercantil, como la evaluación por resultados, y se desregula el trabajo docente a partir de la clausura del Estatuto Docente (Verger, 2017; FONIDE, 2009; Cornejo, 2006).

En el nivel superior, se sientan las bases para la reconfiguración del sistema a partir de dos ejes principales: la diversificación institucional, que inicia un ciclo que derivará con el correr de los años en la primacía del sector privado respecto de la concentración de la oferta institucional y la matrícula; y el rediseño del sistema de financiamiento a partir de una fuerte reducción del financiamiento institucional articulado con la promoción de instrumentos que reorientaban el financiamiento a la demanda, lo que transforma el vínculo entre el Estado y las universidades.

2.2 Profundización del modelo de mercado bajo los primeros gobiernos de la Concertación (1990-2006)

En la década del 90, proliferan en la región propuestas tendientes a liberalizar la economía y ampliar la definición de bienes transables a partir de la construcción de un marco normativo que comprometa a los países a comodificar servicios públicos. De allí la promoción de los Tratados de Libre Comercio (TLC) y, en el marco de la Ronda de Uruguay-GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), la creación en 1994 de la OMC, siendo Chile uno de los primeros países en incorporarse, en 1995. Las políticas implementadas en estos primeros años de gobiernos democráticos tendieron a avanzar hacia una mayor cobertura y mejora de la calidad del sistema educativo en general, a partir de la implementación de una serie de medidas y reformas como el aumento del gasto público, la reforma

8 De aquí en adelante, CFL.

curricular, el mejoramiento de la profesión docente, la implementación de la jornada escolar completa y la elaboración de programas de mejora de la calidad y equidad educativa (Cornejo, 2006).

Sin embargo, dichas medidas se plantearon desde una perspectiva compensatoria, sin alterar los mecanismos de mercado que regían los intercambios educativos vigentes (Verger, 2017). Sobre la base de propuestas de modificación del esquema de financiamiento escolar, antecedido, por ejemplo, por el documento “El Sistema de Subvenciones en Educación: La Experiencia Chilena”, se implementó en 1993 la Ley de Financiamiento Compartido, que marcó un antes y un después al habilitar el cobro de cuotas escolares adicionales en las escuelas particulares subvencionadas. En el caso universitario, esta etapa se caracterizó por la implementación de distintos instrumentos de financiamiento que tendieron a fortalecer al sector privado y consolidar el esquema de financiamiento a la demanda, como veremos en el próximo apartado. Así, se crean dos sistemas crediticios: el Fondo Solidario de Créditos Universitarios (FSCU) en 1994 y el Crédito con Aval del Estado (CAE), en 2005.

Asimismo, en 1997 se obtiene un primer financiamiento internacional para desarrollar el Programa Mejoramiento de la Equidad y Calidad de la Educación Superior (MECESUP), quedará respuesta a varios de los elementos planteados en el Informe “Los desafíos de la educación chilena frente al siglo 21”, elaborado por la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, realizado en 1994 y coordinado por Joaquín José Brunner. Este primer MECESUP permitió implementar experiencias de aseguramiento de la calidad piloto y sentar las bases institucionales⁹ que luego cobraron forma definitiva en el año 2006 cuando se llevó adelante la política de acreditación bajo la Ley 20.129 (Ley de Aseguramiento de la Calidad), que dio origen al Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, el cual comprende las funciones de información, licenciamiento, acreditación de instituciones y de programas. Dicha Ley crea, a su vez, una Comisión Nacional de Acreditación (CNA), la cual acredita instituciones y autoriza, mediante la certificación, la participación de agencias privadas en la acreditación de carreras, dando forma a un sistema de agencias mixto (Espinoza y González, 2012). Ésta pasó a cumplir un rol fundamental, por un lado, instalando prácticas de autoevaluación y ciertos estándares mínimos de funcionamiento institucional, lo cual ha redundado en el cierre de entidades; y por otro, dando lugar a una afluencia de instituciones y

9 En marzo de 1999 se creó la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) y en septiembre de 1999 se creó la Comisión Nacional de Acreditación de Posgrado (CONAP). A partir de la Ley del año 2006 existen los siguientes procesos de acreditación, independientes entre sí: la acreditación institucional, la de carreras de pregrado consideradas “de acreditación obligatoria” (Medicina, Odontología y todas las Pedagogías), la de programas de postgrado y la de especialidades del área de la salud (médicas y odontológicas).

carreras que se sometieron a dichos procesos, al ser el principal requisito para acceder a fondos públicos concursables y matricular alumnxs con financiamiento estatal (FSCU) o con CAE. En este último caso, es una política de la que pueden ser beneficiarios tanto IES privadas como públicas. En el caso de los postgrados acreditados, sus alumnxs podrán optar a fondos concursables de becas con financiamiento estatal.¹⁰

La credibilidad de este sistema, sin embargo, ha sido puesta en cuestión a raíz de ciertos hechos vinculados al conflicto de intereses de miembros o directivos de las agencias de acreditación privadas, a la falta de fiscalización sobre las sedes, los recursos y destinos de las utilidades, así como a la invisibilización de prácticas de lucro encubiertas (Espinoza y González, 2012), entre otros elementos que redundaban en una alta tasa de acreditación de las IES aún en un contexto de fuertes críticas a la calidad educativa.

2.3 Alternancia política y movilización estudiantil: ¿La mercantilización en cuestión? (2006-2018)

Este período se inicia con la denominada “Revolución pingüina” de los estudiantes secundarios chilenos como respuesta al alza en el cobro de la Prueba de Selección Universitaria (PSU)¹¹ y ciertas restricciones al Pase Escolar de transporte que derivarían en demandas más generales como la derogación de la LOCE, el fin de la municipalización, la gratuidad de la PSU y del pase escolar, entre otras; es decir, con una fuerte impugnación a varios de los elementos vertebradores del esquema privatizador de la enseñanza. Se criticaba también la calidad del sistema y la falta de facilidades para la continuidad de los estudios superiores. Como corolario de este conflicto que paralizó a grandes sectores de la educación a lo largo de varios meses del año, en el año 2009 se sanciona la Ley General de Educación (Ley 20.370 o LGE)¹² que deroga la LOCE, a excepción de lo referido a la ES que sigue rigiéndose según lo dictaminado por aquella Ley. Con respecto a la educación parvularia, básica y media y sus modalidades, la ley avanza

¹⁰ <https://www.cnachile.cl/Paginas/Inicio.aspx>

¹¹ La PSU se aplica desde el año 2004 y consiste en dos pruebas obligatorias (Matemática; Lenguaje y Comunicación), y una prueba electiva, según los requisitos de la carrera a la se postulen lxs estudiantes (Ciencias -Biología, Física, Química, Técnico Profesional-; Historia, Geografía y Ciencias Sociales). En la actualidad, el sistema de acceso a la ES chilena expresa una fuerte diferenciación institucional, en tanto cada institución define sus procedimientos y requisitos. El sistema más extendido es el Sistema Único de Admisión (SUA) creado en el año 2013, que compete a las 27 universidades chilenas del Consejo de Rectores y a 14 universidades privadas adscritas al mismo. Para su aplicación se estipula un arancel y suma a la PSU otros dos factores de selección que derivarán en un puntaje ponderado que permite a lxs estudiantes matricularse en sus carreras de preferencia: Ranking de Notas y las Notas de Enseñanza Media (NEM).

¹² Esta legislación sería complementada luego por otras normativas como la Ley N°20.529/11 Ley de Aseguramiento de la Calidad de la educación parvularia, básica y media.

en dictaminar la gratuidad de la educación pública, inscribiéndose en el nuevo paradigma que marcó el ritmo en las transformaciones normativas de toda América Latina respecto de la inclusión y la equidad, especificando el mandato de no discriminación y regulando los procesos de admisión. Al mismo tiempo, en este período caracterizado por la alternancia política, bajo las presidencias de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera, se avanzó con nuevos Programas MECESUP (2005-2013) que, en un marco internacional que tiende a priorizar la asignación de recursos públicos por vía de fondos concursables y financiamiento por resultados (Améstica, Gaete y Llinas-Audet, 2012), fortaleció esta línea para la ES chilena.

Sin embargo, si hay un momento clave en esta etapa para la educación superior, son las movilizaciones estudiantiles del año 2011 que, recogiendo varias de las demandas expuestas en el 2006, llegaron a masificarse y sacudir la escena política chilena a lo largo de todo el año¹³. Los estudiantes de las revueltas del 2011 son los que en el 2006 se vieron desilusionados por el devenir del conflicto y su dilución una vez formada la mesa de dialogo intersectorial, pero también los que veían cómo el CAE mermaba sus ingresos. El endeudamiento como vía para acceder a la ES, que puede alcanzar a representar casi el 40% del presupuesto para más de la mitad de las familias del país, y la consiguiente presión económica sobre los estudiantes, fue señalado como uno de los principales motivos que impulsó la amplia movilización estudiantil (Donoso y Dragnic, 2015).

En este proceso fue fundamental el rol de la CONFECH (Confederación de Estudiantes de Chile), motorizando y dinamizando el conflicto, a la que se sumaron no solo las federaciones estudiantiles que representa (las estatales y privadas “tradicionales” reunidas en el CRUCH) sino también otras federaciones de universidades privadas.

Si bien al comienzo de ciclo de protestas se expresaron una gran variedad de exigencias en relación con la heterogeneidad de la situación de las universidades del país, se terminaron amalgamando en dos reivindicaciones que articularon todas las demandas y confirieron unidad y potencia al reclamo estudiantil: fin al lucro y gratuidad. Con la primera, se puso en escena una realidad extendida en las universidades privadas, como los subterfugios que empleaban las administraciones para remitir utilidades fuera y lucrar con las IES. La segunda demanda se amparaba en la concepción de la educación como un derecho y la obligación del Estado de garantizarlo.

13 A lo largo del año se realizaron masivas manifestaciones que aglutinaron a estudiantes universitarios pero también secundarios y otros actores del sistema educativo en varias ciudades del país, siendo la más emblemática la “marcha de los paraguas” que llegó a congregarse a más de 100.000 personas.

Algunos autores observan en la particularidad de ambas demandas, más allá de sus conquistas concretas como las medidas que se tomaron con posterioridad respecto a mejorar las condiciones estudiantiles, una potencia simbólica al plantear una clara disputa con el modelo hegemónico neoliberal que organiza la ES en el país:

No se pidió más de lo mismo, como podría haber sido solicitar una mejor subvención estatal por alumno en los niveles primario y secundario o un aumento en las becas y créditos para la educación superior. No, se afinó la puntería, se identificó que el lucro era el corazón de un sistema educacional que más bien operaba como cualquier mercado y se exigió reemplazarlo por uno en donde el Estado velara por mejores condiciones educacionales para toda la población (Donoso y Dragnic, 2015: 139).

En este contexto, durante el segundo gobierno de Bachelet, se implementan una serie de medidas tendientes a dar respuesta a la demanda social instalada luego del ciclo de movilizaciones estudiantiles de los últimos años, que se orientan hacia un cambio de paradigma en la ES (Verger, 2017). Así, se dicta la Ley de Inclusión escolar 20.845/15 que, para los niveles no superiores, regula la admisión de lxs estudiantes, prohibiendo la selección; elimina el financiamiento compartido, dictaminando la gratuidad de los estudios en aquellos establecimientos que reciben fondos estatales; así como prohíbe el lucro en dichos establecimientos, instando a desarticular los sostenedores con fines de lucro. En el caso de la educación superior se estipula la gratuidad, primero como parte de una reforma de la Ley de Presupuestos del año 2016 y luego (en el marco de una nueva Ley para la Educación Superior, la Ley 21.091 del año 2018), se consigna un apartado específico. La misma ley crea la Subsecretaría de ES y la Superintendencia de ES, esta última, con la misión de fiscalizar y supervisar el cumplimiento de las normativas vigentes, así como el destino de los recursos. Se pueden intuir, aquí, ecos de los fuertes conflictos desatados los tiempos previos alrededor del lucro en la ES.

En el transcurso de estos dos años, entre el impulso a la gratuidad bajo el gobierno de Michelle Bachelet y la sanción de esta Ley bajo el gobierno de Sebastián Piñera, se fueron dando ciertos corrimientos en tanto, a una política planificada para las universidades del CRUCH, se les sumaron, por un recurso presentado en el Tribunal Constitucional, las universidades privadas primero, y los IP y CFT después. De allí que cualquier IES, reuniendo ciertos requisitos (estar acreditada por cuatro años, constituida sin fines de lucro, contar con un nivel de desempeño mínimo de sus estudiantes y destinar políticas específicas en la matriculación de estudiantes de bajos recursos) y adscribiéndose al sistema, se puede convertir en beneficiaria de la política.

3. La foto de un modelo privatizado

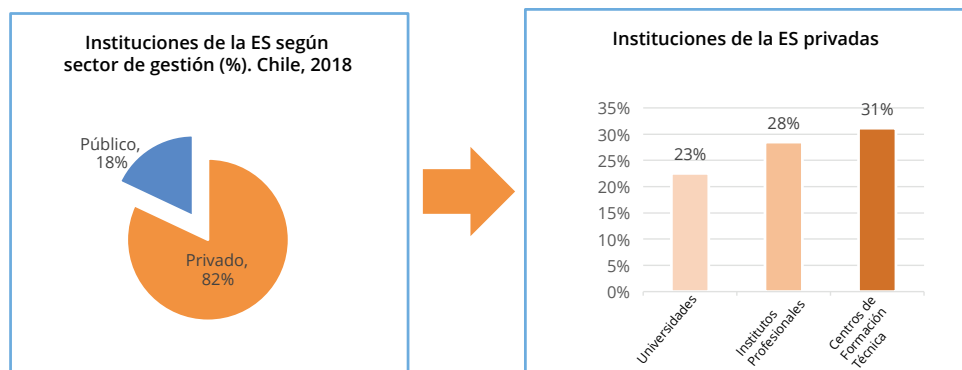
Hay tres dimensiones clave cuyo análisis expresa el fuerte sesgo privatizador del SES chileno: la estructura del gasto, la distribución de la matrícula y la configuración institucional.

Respecto de la estructura del gasto educativo, si consideramos el gasto total del PIB en educación (5,2%, año 2015, Panorama OCDE) debemos observar prontamente que de éste, un gran caudal pertenece a fuentes privadas (1,8%), es decir, el desembolso de las familias en las instituciones educativas; siendo Chile uno de los países de la OCDE que mayor nivel de gasto privado como porcentaje del PIB aporta al gasto total y uno de los que menor gasto público en educación realiza.

Asimismo, al desagregar por nivel de enseñanza, se observa el gran peso del gasto en ES sobre el total del gasto educativo, en tanto más de un tercio del gasto en educación corresponde a ES (2,7% del PBI 2017), en el que alrededor del 54% proviene de fuentes privadas (1,34% del PBI), siendo una característica particular respecto de cómo se organiza el gasto en ES en la región, donde tiende a predominar el gasto público (Red Índices). Así y todo, estos altos números de la participación privada como parte del gasto total en la ES, han tendido a mermar en los últimos años de la mano de un constante incremento de los fondos públicos para el sector. El gasto público en ES se subdivide a su vez en los fondos destinados directamente a las instituciones educativas, ya sean públicas o privadas, y los subsidios que –en forma de beneficios estudiantiles– se entregan a las familias de los estudiantes, representando el 71% y 29% respectivamente (Red Índices).

Por su parte, la estructura institucional de la ES chilena comprende en la actualidad 151 instituciones, de las cuales un 40% son universidades; un 28%, Institutos Profesionales y el 31% restante, Centros de Formación Técnica. Si consideramos dicha oferta institucional por tipo y sector, observamos un claro sesgo privatizador, en tanto el 82% de la misma refiere a instituciones de carácter privado (34 universidades, los 43 IP y los 47 CFT), aún sin tener en cuenta a las 9 universidades tradicionales reunidas en el marco del CRUCH que, si bien pertenecen al sector privado, son consideradas por gran parte de la comunidad universitaria como públicas.¹⁴

¹⁴ En ese caso la oferta institucional privada alcanzaría un 88% sobre el total.

Gráfico 1. Instituciones de ES según sector de gestión. Chile, 2018

Fuente: Servicio de Información de Educación Superior (SIES), de Mineduc

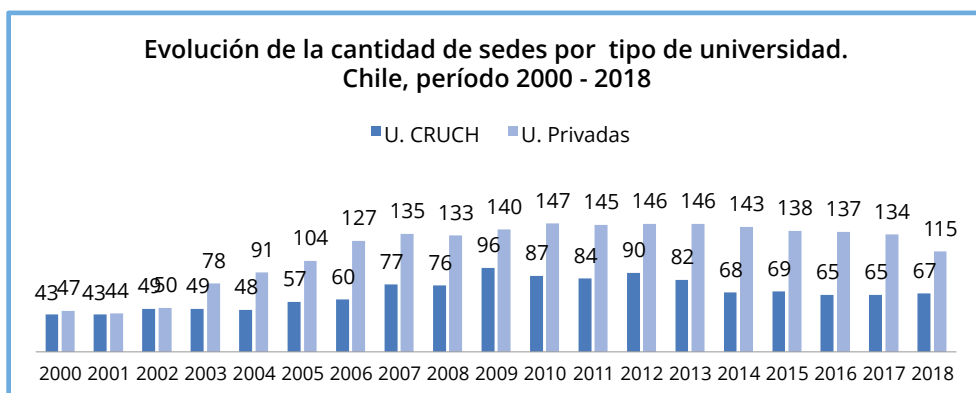
Esta distribución presenta una fuerte variación en los últimos treinta años, principalmente respecto de la cantidad de IP y CFT, que fueron disminuyendo desde la década del 90, en el caso de los CFT en un 71%; lo que da cuenta de cierta estabilidad en el caso de las universidades y cierta regulación para los IP y CFT que vieron reducida la cantidad de instituciones casi en un 50%. Además, esta configuración institucional se complejiza, en tanto muchas de las IES, principalmente las de carácter privado, cuentan con una sede matriz y varias sedes en otras ciudades, incrementando el número de instituciones, su presencia a lo largo del territorio y, por ende, su concentración matricular.

Los datos muestran que la expansión institucional desde los primeros años de este siglo tiende, más que a inaugurar nuevas instituciones, a expandir las existentes a través de la apertura de nuevas sedes, dando cuenta de un fenómeno en el que la presencia del mundo privado se fortalece y demostrando a su vez un gran dinamismo respecto de los ciclos de cierres y aperturas de las mismas (ver gráfico 2 en página siguiente).

Otro de los elementos centrales para caracterizar al SES es cómo se compone y distribuye la matrícula y sus variaciones en el tiempo. En cuanto a la oferta institucional, la mayor cantidad de estudiantes se concentran en las universidades, seguidas por los IP y por los CFT: 59%, 30% y 11% respectivamente. Al mismo tiempo, dentro del conjunto de universidades, la matrícula se distribuye casi por igual entre las universidades privadas y las pertenecientes al CRUCH. Si consideramos la pertenencia privada de la casi totalidad de los IP y los CFT, observamos que más del 70% de la matrícula se concentra en IES de índole privada. Si observamos en términos históricos, esta particular distribución de la matrícula tiene su génesis a mediados de los 80, cuando comienzan a proliferar las IES privadas, de

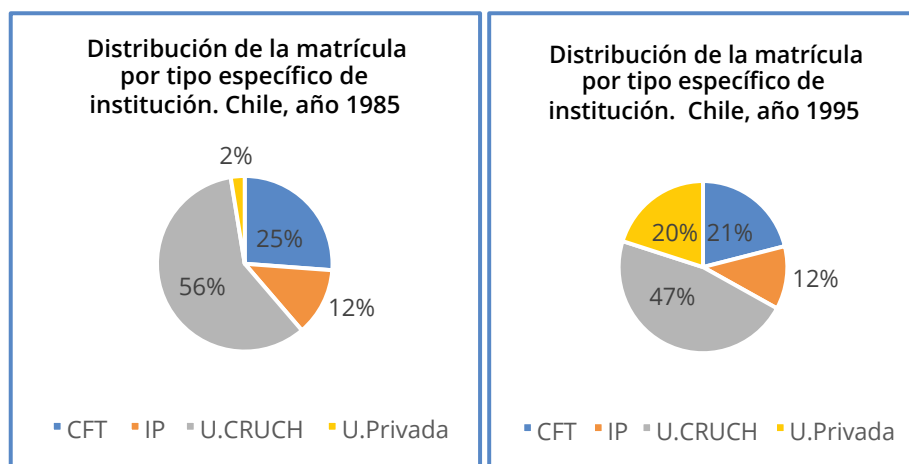
la mano de la reforma educativa; en aquel entonces, las universidades CRUCH concentraban el 56 % de lxs estudiantes, mientras que treinta años después, sólo el 27% de éstxs siguen asistiendo a dichas instituciones. Como podemos observar, progresivamente se fue redistribuyendo la matrícula y, en ese mismo lapso, la concentración en el mundo privado alcanzó el 73% del total, llegando incluso a partir del año 2010 a superar las universidades privadas a las universidades CRUCH (Ver gráficos 3 y 4).

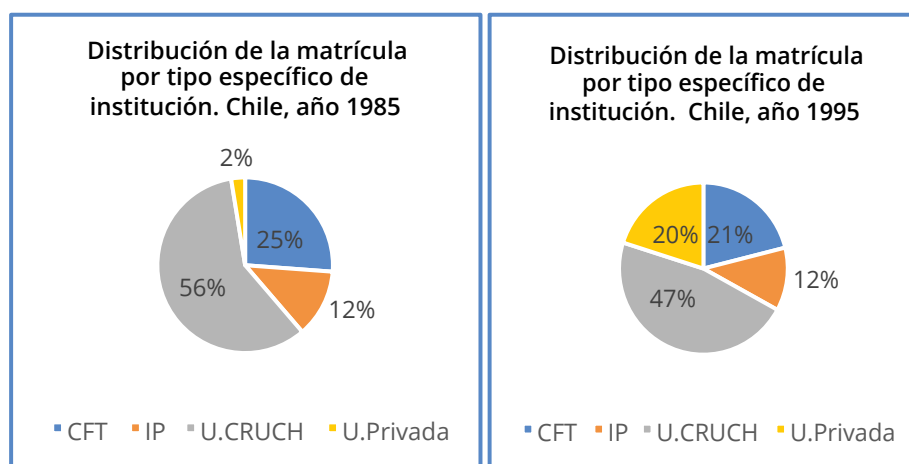
Gráfico 2. Evolución de la cantidad de sedes por tipo de universidad. Chile, 2000-2018



Fuente: Servicio de Información de Educación Superior (SIES), de Mineduc

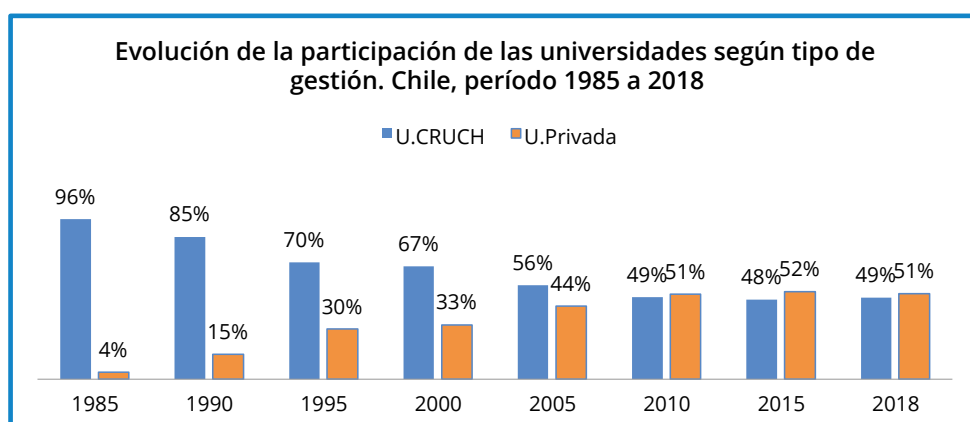
Gráfico 3. Distribución de la matrícula por tipo específico de institución. Chile, años 1985, 1995, 2005 y 2015





Fuente: Servicio de Información de Educación Superior (SIES), de Mineduc

Gráfico 4. Evolución de la participación de las universidades según tipo de gestión. Chile, 1985-2018



Fuente: Servicio de Información de Educación Superior (SIES), de Mineduc

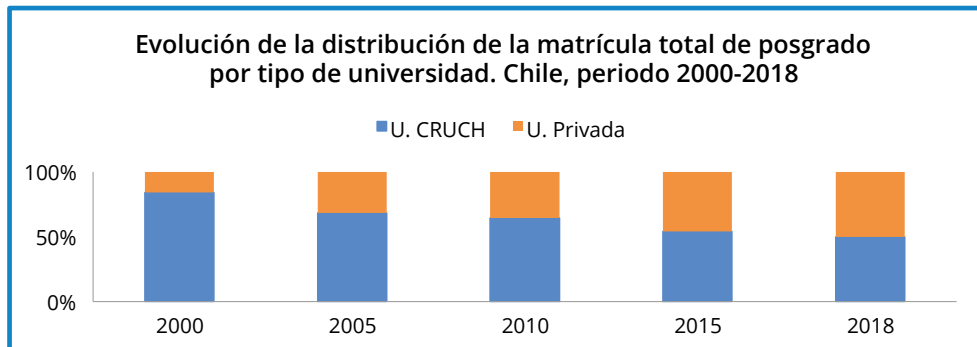
Dos elementos caben destacar en este análisis: uno, el fuerte incremento de la matrícula en general que se da a partir del año 2006, y otro, que esta incorporación de nuevos estudiantes a IES se produce principalmente en los IP y en las universidades privadas, que ven en los últimos ocho años acrecentadas su matrículas en un 366% y 270% respectivamente. Es decir, podemos suponer que la implementación del CAE habilitó a más estudiantes a acceder a la ES, pero la gran parte de los mismos se orientaron por IES por fuera de las *tradicionales*.

En sintonía con los procesos que atraviesan a las IES en todo el mundo occidental, la feminización de la matrícula de la educación superior es un

fenómeno que se observa también en Chile en la actualidad, en tanto un 53% corresponde a mujeres y un 47% a varones, casi invirtiendo la proporción que se presentaba a mediados de la década del 80, siendo el año 2008 cuando la participación de las mujeres supera por primera vez la de los varones en el total de la matrícula. Esto se expresa también en las áreas de conocimiento donde se concentra la matrícula prioritariamente, que se sostienen a lo largo del tiempo en las áreas de tecnología y administración y comercio, y viran de una preponderancia en educación hacia salud y ciencias sociales, principalmente, de la mano de la feminización de la matrícula en estas áreas.

Finalmente, cabe señalar otro fenómeno de gran trascendencia para analizar los procesos de privatización de la matrícula, que es el fuerte incremento que se dio en el área de los posgrados que presentaron un gran desarrollo en los últimos veinte años, con un particular crecimiento en las universidades privadas, que presenta una variación interanual de alrededor de 1800% y da lugar a una distribución de la matrícula en la que las universidades privadas y las CRUCH se ven representadas por igual.

Gráfico 5. Evolución de la matrícula total de posgrado por tipo de universidad. Chile, 2000-2018



Fuente: Servicio de Información de Educación Superior (SIES), de Mineduc

4. El esquema de financiamiento de un modelo privatizado

El esquema de financiamiento es un pilar fundamental mediante el cual el sistema chileno asume su fuerte impronta privatista y mercantilizadora. El mismo es altamente complejo y diversificado, con un fuerte caudal de aportes privados, mientras que el aporte estatal se estructura alrededor de dos grandes dimensiones: subsidios a la demanda y subsidios a la oferta sobre una base de principios competitivos, aunque el primer componente es el prioritario. Estos principios también sustentan el financiamiento

específico en I+D+i que supone un financiamiento directo a los Institutos de Investigación y fondos concursables para lxs investigadorxs.

El modelo se fue refinando a lo largo de los años a partir de distintas normativas que fueron precisando los alcances y destinatarios de cada instrumento, al mismo tiempo que muchos de ellos fueron reemplazados por otros nuevos, en general, en el marco de cambios políticos, como el fin de la dictadura y la construcción de políticas universitarias en el contexto de gobiernos democráticos o como la promulgación de la gratuidad a partir de las fuertes movilizaciones estudiantiles de los últimos años. Representa, acabadamente, lo que es una característica nodal de la política de educación superior chilena: la gran diversificación de instrumentos de gobierno, en este caso de financiamiento, muchos de los cuales tendieron a reemplazarse o solaparse a lo largo del tiempo.

A continuación, presentaremos una breve historización de cómo se fue configurando dicho esquema, y una caracterización de los principales elementos que en la actualidad orientan la política de financiamiento del SES chileno.

4.1 Hacia la configuración de un esquema volcado a la demanda

Como mencionamos en el primer apartado, a partir de la década del 80 y las políticas impulsadas por el gobierno pinochetista, se reestructura el esquema de financiamiento para virar de un modelo basado en aportes directos a uno de progresivo autofinanciamiento y financiamiento a la demanda, que deja a los escasos recursos de aportes directos regidos por una lógica de asignación basada en criterios de productividad, prestigio y negociación (Sisto, 2013).

Este esquema, que se transforma para el conjunto del SE chileno y se concentra en los subsidios a la demanda, en el caso del resto de los niveles iguala y propicia la competencia de los sostenedores estatales y privados en pos de capturar matrícula. A su vez, deja abierta las puertas a que los sostenedores privados se transformen en figuras jurídicas CFL, lo que se encuentra amparado por una Constitución que ratifica la libertad de enseñanza, consolidando la intromisión de criterios de mercado en el corazón del sistema educativo (Fonide).

El financiamiento a la demanda, como versa la doctrina neoliberal, se impulsa argumentando que mejora la calidad, en tanto supone que un sistema que otorga autonomía a las instituciones y garantiza la competitividad entre éstas para captar la “mejor” matrícula, eleva directamente la calidad de la enseñanza y del sistema. Es así que, a partir de esta década, empiezan a regir dentro del campo de la ES chilena

instrumentos de financiamiento como el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) y el Crédito Fiscal Universitario (CFU). El primero consiste en una suma de dinero que recibe cada universidad por cada uno de los 27.500 mejores alumnxs que se matriculen, según los puntajes obtenidos en la Prueba de Selección Universitaria (PSU), lo que incentiva la competencia entre las IES por captar dicha matrícula. El segundo es un crédito para aquellxs estudiantes de bajos recursos, de manera que puedan financiar sus estudios y luego de un período de gracia, devolver el dinero a tasas preferenciales. Estos dos elementos se suman al Aporte Fiscal Directo (AFD) que sigue vigente para las universidades pertenecientes al CRUCH y al Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT) que financia proyectos individuales de lxs docentes.

Los años que siguieron al advenimiento democrático se caracterizaron por un incremento del presupuesto educativo de la mano de los gobiernos de la Concertación, pero también por varias medidas que, lejos de desmontar el sistema heredado, tendieron a fortalecerlo. Si bien el foco estuvo puesto en regular, ampliar la cobertura, calidad y equidad de todo el sistema educativo, las políticas se implementaron sobre la misma estructura basada en intercambios competitivos (Brunner, 2008), de modo que su esencia no fue trastocada. Así, en los primeros noventa se promulga la Ley de Financiamiento Compartido (1993) que materializó una política de copago para los niveles básico y medio, es decir, habilitaba a los sostenedores de establecimientos educativos subvencionados a cobrar aranceles adicionales a las familias.¹⁵ Para algunos autores (Fonide, 2009; Verger, 2017) este es un punto de inflexión respecto al proceso de privatización del SE chileno, en tanto convirtió al sector como potencialmente lucrativo, favoreció a los sostenedores privados e incrementó la segmentación del sistema.

En el ámbito de la ES, se crea en 1994 el Fondo Solidario de Créditos Universitarios (FSCU), vigente hasta la fecha, que viene a reemplazar al CFU, y en 1999, el Programa Mejoramiento de la Equidad y Calidad de la ES (MECESUP). Este programa se llevó adelante a través de un convenio-préstamo del Banco Mundial (BIRF), y permitió establecer un fondo competitivo para la asignación de recursos basado en resultados, financiar

15 El 90% de la matrícula escolar básica y media de Chile corresponde a la educación subvencionada, ya sea de establecimientos educativos de dependencia estatal (municipalizados) o particular. Hasta 1993, toda la educación subvencionada tenía un carácter gratuito y recibía aportes adicionales de los recursos propios de los municipios, los sostenedores privados o las asociaciones de familias. A partir de este momento, se legisla la posibilidad de que los establecimientos educativos reciban donaciones de empresas con fines educacionales, quienes se benefician con la correspondiente reducción de impuestos, así como el cobro de aranceles adicionales que hasta cierto tope aseguran al mismo tiempo el cobro de la subvención. Solo las escuelas básicas municipalizadas conservan el carácter gratuito y se encuentran excluidas de la nueva normativa (Miranda, 1994; Informe BCN).

acciones de mejora académica e infraestructura para las universidades CRUCH, diseñar e implementar una primera fase experimental del sistema de aseguramiento de la calidad (proceso de acreditación voluntario) y diseñar nuevos instrumentos de financiamiento. En un contexto mundial de incorporación de sistemas de rendición de cuentas (accountability) respecto de los resultados en la asignación de recursos públicos para la educación superior, el programa instaló una lógica fuertemente orientada en este sentido. Finalizó en 2004 y al año siguiente, bajo un nuevo acuerdo con el BIRF, se implementó el MECESUP 2, que permitió aumentar la cantidad de recursos disponibles para financiar proyectos a través de fondos concursables, bajo el argumento de aumentar la efectividad del financiamiento público para la educación superior, así como la equidad y la calidad en el sistema, a través del refuerzo de la rendición de cuentas por el desempeño. Este segundo programa constó de dos fases y finalizó en el año 2012.

El otro instrumento de financiamiento que marcó un hito en términos de orientar el esquema hacia la privatización fue el Crédito con Aval del Estado (CAE)¹⁶, creado en el año 2005, cuyo objetivo declarado era aumentar el acceso al sistema en un contexto de restricciones presupuestarias, por lo que, según se argumentaba, se debía recurrir a la Banca privada para garantizar la política. De allí que el Estado se convierta en garante de créditos entregados por la Banca a todos lxs alumnxs que estudien en establecimientos acreditados, más allá de su propiedad, elemento que ha sido observado como un dinamizador de la privatización y la mercantilización del sistema, al mismo tiempo que se consolida el endeudamiento como el medio para acceder al bien educativo (Kremmerman, 2016). Este beneficio es accesible para aquellxs estudiantes matriculados en IES acreditadas, es decir, aquellas instituciones que bajo la Ley 20.129 del 2006 cumplimenten el proceso de acreditación.

A partir del año 2006, con la asunción del gobierno de Michelle Bachelet y en el marco de fuertes protestas estudiantiles que comenzarían a incidir en la agenda pública del sector, se tensionan ciertos elementos centrales de este esquema de financiamiento al mismo tiempo que se fortalecen otros, aun cuando se implementan mecanismos tendientes a dar respuesta al reclamo estudiantil. En este contexto se incrementa el presupuesto en ES y, si bien, la mayor parte de éste se sigue destinando a los instrumentos de financiamiento a la demanda, como las becas, los créditos, y la gratuidad, se ha incrementado a su vez el financiamiento de la oferta en el marco de lo que se denominó un “nuevo trato” entre el Estado y el SES. Esto involucró la implementación de Convenios de Desempeño, así como un programa de apoyo a la totalidad de las IES públicas, la creación de dos

16 Para más detalle sobre el CAE y cómo funciona el subsidio estatal a la banca privada respecto de este instrumento ver Kremmerman y Páez (2016).

nuevas universidades en el año 2015 (Aysen y O´ Higgins) y, en el año 2016, la proyección de 15 CFT de dependencia estatal.

4.2 La configuración actual del esquema de financiamiento

En la actualidad podemos diferenciar el esquema de financiación de la ES chilena en tres dimensiones: las ayudas o beneficios estudiantiles (financiamiento a la demanda) y el financiamiento institucional (financiamiento a la oferta) que reúne dos tipos de componentes, los fondos basales y los fondos concursables.

Dentro de los denominados beneficios estudiantiles, se encuentran la novel política de gratuidad, las becas de arancel y los créditos, en sus dos formatos, los que se entregan a través de una Institución de Educación Superior (FSCU) y aquellos que se obtienen con el respaldo del Estado (CAE).¹⁷ En el caso de las becas de arancel, que cubren parte o el total del arancel anual de la carrera, y en ocasiones la matrícula, se resalta la diversidad y especificidad de cada tipo, en tanto conjugan un público y requisitos particulares. Estos recursos son entregados directamente a las instituciones de Educación Superior por parte del Mineduc y no se devuelven al egresar o titular.¹⁸ En la actualidad, hay dieciseis diferentes tipos de beca de arancel que, en algunos casos, se complementan con becas de alimentación (BAES). En la mayoría de los casos es necesario reunir requisitos académicos (en general Puntaje PSU promedio o Promedio de notas de Enseñanza Media) y económicos (la mayoría de las becas se estipula para ser entregada a la población dentro del 70% y 80% de menores ingresos). Y el subsidio consiste en financiar, en la mayoría de los casos, hasta un tope del arancel anual o, en los menos, el arancel de referencia de la carrera elegida por lxs estudiantes¹⁹ en instituciones acreditadas, esto es, aquellas IES autónomas²⁰ que han pasado por un proceso de acreditación que les permite obtener una certificación de calidad por parte de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), respecto a sus procesos internos y docencia.²¹ Dentro del conjunto

17 Todos estos beneficios son compatibles y acumulables entre sí.

18 <http://portal.beneficiosestudiantiles.cl/becas/becas-de-arancel>

19 Arancel anual (o real): Costo que debe pagar un estudiante para cursar un año de carrera en una institución de Educación Superior, ya sea en cuotas mensuales o en un solo pago. No incluye la matrícula. Arancel de referencia: Valor asignado por el Mineduc para el arancel anual de las distintas carreras que imparten las instituciones de Educación Superior, sin considerar la matrícula. En general, es menor que el arancel real. Se define de acuerdo a indicadores como calidad docente, tasas de titulación y retención. <http://portal.beneficiosestudiantiles.cl/glosario>.

20 Se refiere a la certificación institucional que otorga la Comisión Nacional de Acreditación, y, además, a la inscripción de la casa de estudios ante el Mineduc para otorgar un beneficio específico. <http://portal.beneficiosestudiantiles.cl/glosario>

21 Una mención especial se la llevan aquellas becas que oficiaron como salvataje de lxs estudiantes que quedaron a la deriva luego del cierre de IES privadas, como por ejemplo los casos de Universidad del Mar.

de becas disponibles, se destacan las Becas Bicentenario, cuyo origen data de 1991 (Becas Mineduc) y estuvieron históricamente destinadas a estudiantes CRUCH, aunque a partir del 2018 dejaron de ser exclusivas para este sector y están destinadas para cualquier estudiante en universidades acreditadas; las Becas Juan Gómez Millas, para estudiantes que elijan cualquier tipo de IES acreditada y las Becas Nuevo Milenio, para estudiantes de carreras técnicas de cualquier IES (universidades, IP o CFT) o profesionales impartidas por IP.

Un segundo componente, dentro de los beneficios estudiantiles, son los Créditos de Educación Superior que, en sus dos modalidades, financian parte o la totalidad del arancel de referencia, con tasa de interés anual del 2%, y como todo crédito, deben ser devueltos, en ambos casos con posterioridad a la culminación de los estudios. En el caso del FSCU, se otorga a estudiantes de las universidades del Consejo de Rectores (CRUCH), y reúne requisitos académicos y económicos, a partir de los que se define el porcentaje de la cobertura. En la actualidad este tipo de préstamo abarca menos del 1% del presupuesto destinado al sistema crediticio, mientras que el CAE se lleva la casi totalidad. En este segundo caso, el crédito es otorgado a estudiantes de instituciones de Educación Superior que forman parte del Sistema de Crédito con Garantía Estatal, ya sean universidades, IP o CFT, y, a diferencia del anterior, desde el año 2014 no posee restricciones económicas, aunque sí académicas. Los CAE son administrados por un organismo estatal autónomo (Comisión Ingresos) y son otorgados por una institución financiera, actuando el Estado como garante o aval.

Por último, y con una reciente implementación que data de dos años, la política de gratuidad es un instrumento que también financia la demanda, en tanto se otorga a estudiantes correspondientes al 60% más vulnerable de la población, quienes serán eximidos de pagar aranceles y matrícula durante la duración formal de su carrera y estén matriculados en IES adscritas a la Gratuidad. Éstas pueden ser las universidades tradicionales (CRUCH) o universidades privadas, IP y CFP, en la medida en que se encuentren acreditadas, figuren como personas jurídicas sin fines de lucro y cuenten con un sistema de admisión transparente, que no implique discriminaciones arbitrarias, basado en el mérito de los estudiantes.

Dentro del financiamiento institucional²² se encuentran los aportes basales, de los cuales los más significativos son el Aporte Fiscal Directo

22 Los instrumentos de financiamiento a las IES son múltiples, de allí que nos concentramos en los de mayor relevancia, tanto en función del presupuesto asignado como del tipo de lógicas que motoriza. Dentro de otros programas de reciente creación cabe mencionar al *Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo a la Educación Superior (PACE)* que tiene

(AFD), el Fondo Basal por Desempeño, los Convenios Marco y, en menor medida, el Aporte Fomento a la Investigación. El AFD es un mecanismo histórico que, con las transformaciones de la década del 80, pasó de ser la principal herramienta de distribución del presupuesto a ser un componente más, si bien prioritario, dentro de un amplio abanico de instrumentos. El mismo se destina a las universidades CRUCH y consiste en un subsidio de libre disponibilidad, asignado en un 95% conforme a criterios históricos, y el 5% restante, de acuerdo con indicadores de desempeño anuales relacionados con la matrícula estudiantil, el número de académicos con postgrado y el número de proyectos y publicaciones de investigación de excelencia. La universidad destinataria del mayor caudal de este fondo es la Universidad de Chile y, en menor medida, la Pontificia Universidad Católica de Chile.²³

En el año 2015, sobre la base del Programa Convenios de Desempeño, se instituyeron los Convenios Marco entre el MINEDUC y las universidades estatales, con el fin de fomentar el fortalecimiento institucional, el desarrollo de la investigación e innovación, la vinculación con el medio, así como, si correspondiera respecto a la oferta académica, la formación de profesores. Otro de los componentes de relevancia dentro de este tipo de financiamiento es el Fondo Basal por Desempeño que, desde 2012, tiene como objeto apoyar el desarrollo de distintas funciones de las universidades. Esto implica que, en convenio con el Ministerio, las universidades deberán instalar capacidades permanentes para gestionar los indicadores así como comprometer metas de resultados. Por último, se crea en el año 2016 un Aporte Fomento a la Investigación, para las universidades privadas adscritas al sistema de Gratuidad y que no pertenecen al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas que, si bien no viabiliza un gran caudal de fondos, se destaca por estar dirigido exclusivamente a universidades privadas que en general, tendieron históricamente a quedar por fuera de este tipo de financiamiento.

Dentro de los Fondos concursables, se destaca el ya mencionado Aporte Fiscal Indirecto (AFI) que permite asignar recursos estatales a las universidades, IP o CFT que capturen a los 27.500 estudiantes con los mejores puntajes en la PSU de cada año. Y se destina en su mayor

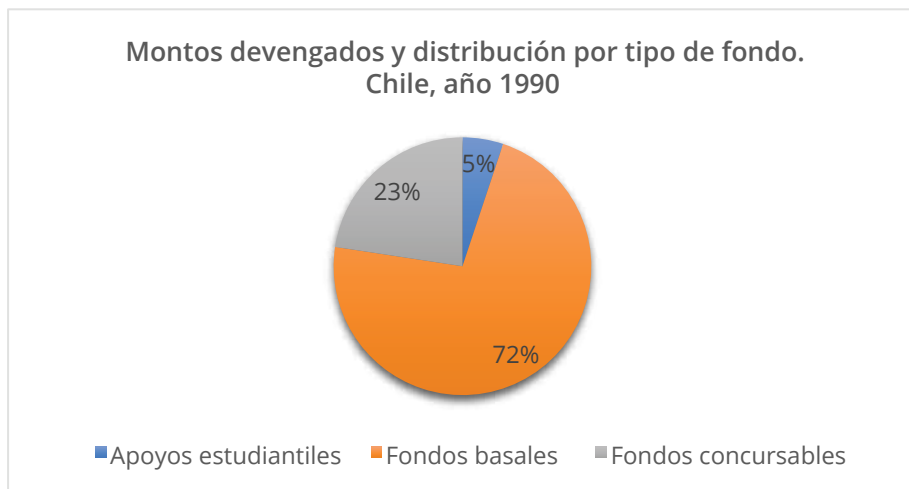
por objetivo permitir el acceso a la Educación Superior de estudiantes destacados en Enseñanza Media, provenientes de contextos vulnerados, mediante la realización de acciones de preparación y apoyo permanentes, y asegurar cupos adicionales a la oferta académica regular por parte de las Instituciones de Educación Superior participantes (29 universidades del CRUCH, un Centro de Formación Técnica y un Instituto Profesional). El Programa contempla el establecimiento de cupos garantizados adicionales al sistema regular (PSU) que aseguren el acceso a la Educación Superior (<https://pace.mineduc.cl/sobre-el-programa-pace/que-es-el-pace/>)

23 (http://dfi.mineduc.cl/index2.php?id_portal=59&id_seccion=4963&id_contenido=28082)

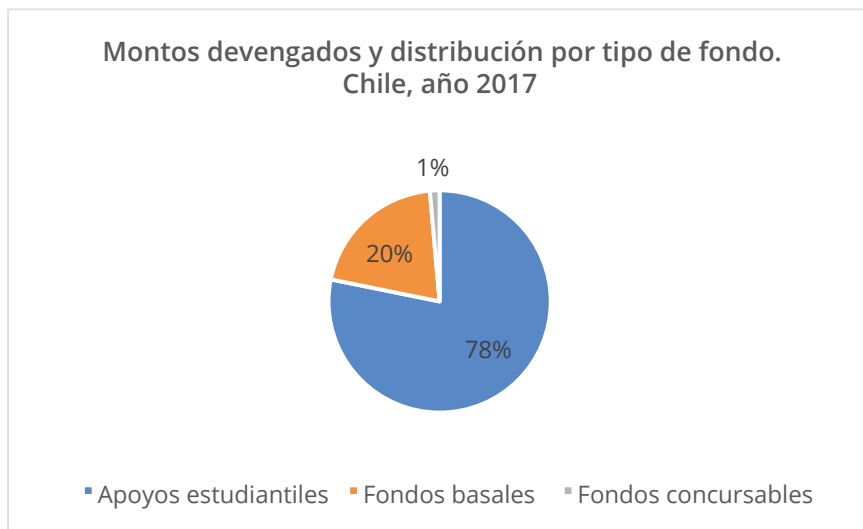
parte a universidades dentro del CRUCH (estatales y privadas) y algunas privadas como Andrés Bello, Adolfo Ibáñez, y Los Andes, aunque cualquier IES acreditada está en condiciones de ser elegida. En segundo lugar, el Fondo de Desarrollo Institucional (FDI), creado en 1992, tiene como objetivo financiar proyectos de carácter general entre las instituciones de educación superior. La iniciativa se creó para responder a las necesidades de inversión y desarrollo de las universidades tradicionales y a partir de 2011, todas las instituciones de educación superior pueden acceder a esta fuente de financiamiento. Este mismo año se suma otro Fondo de Fortalecimiento pero restringido a universidades CRUCH, cuyo objetivo es fortalecer a las instituciones en el ámbito de la infraestructura y apoyo docente para el aprendizaje estudiantil de pregrado, con foco principal en los estudiantes más desfavorecidos. En la misma línea, hacia el año 2017 se crearán dos Fondos especiales, uno orientado a las universidades privadas del CRUCH y otro específico para universidades estatales. Por último, cabe destacar el Programa de Educación Superior Regional, que financia proyectos de fortalecimiento institucional, investigación e innovación de universidades CRUCH que se ubiquen por fuera del área metropolitana.

4.3 La distribución del presupuesto

Si observamos en perspectiva histórica la distribución del gasto público respecto de los distintos elementos de financiación, en 1990 la totalidad del presupuesto se distribuía entre el Aporte Fiscal Directo (fondo de aporte basal), el Aporte Fiscal Indirecto (Fondo concursable) y los apoyos estudiantiles del Fondo Solidario de Créditos Universitarios, representando el 72%, 23% y 5% respectivamente. Cada uno de estos tres tipos de fondos se fue complejizando e incorporando otro tipo de instrumentos de financiación, al mismo tiempo que se fue dando un claro corrimiento a priorizar los apoyos estudiantiles, es decir, los elementos que orientan el modelo hacia la demanda, en tanto se invirtió completamente dicha distribución.

Gráfico 6. Montos devengados y distribución por tipo de fondo. Chile, 1990

Fuente: Servicio de Información de Educación Superior (SIES), de Mineduc

Gráfico 7. Montos devengados y distribución por tipo de fondo. Chile, 2017

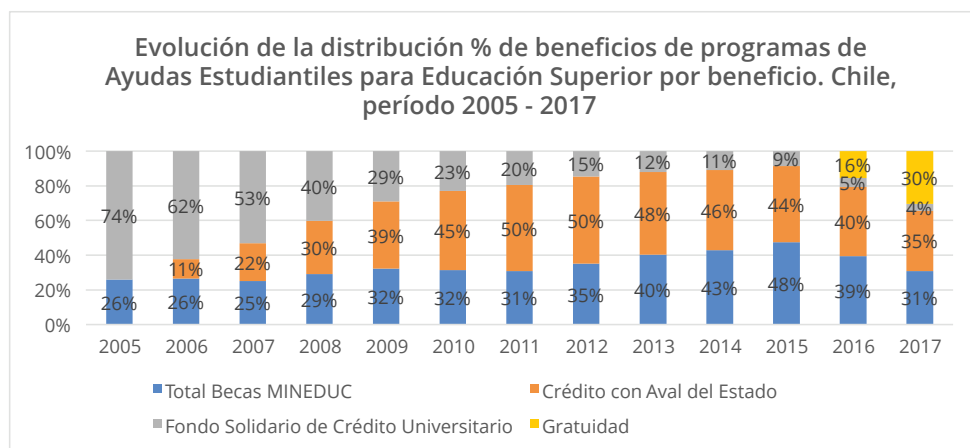
Fuente: Servicio de Información de Educación Superior (SIES), de Mineduc

En la actualidad los denominados *apoyos o beneficios estudiantiles* se llevan la mayor parte del presupuesto, aunque dentro de éstos hay variaciones importantes que cabe destacar. En primer lugar, a partir

del año 2005 y la implementación del CAE, el FSCU comienza a perder peso relativo en detrimento de este nuevo sistema crediticio, que aumenta considerablemente la cantidad de beneficiarios pero también el presupuesto destinado a solventar los costos que implica la garantía estatal a la banca privada, lo que se ve reflejado en la gran proporción que debe destinarse a estos fondos a partir del año 2009. Dicha situación comienza a mermar hacia el año 2013, cuando se produce un incremento de los fondos destinados a las becas, posiblemente como corolario de las masivas movilizaciones estudiantiles de los años anteriores.

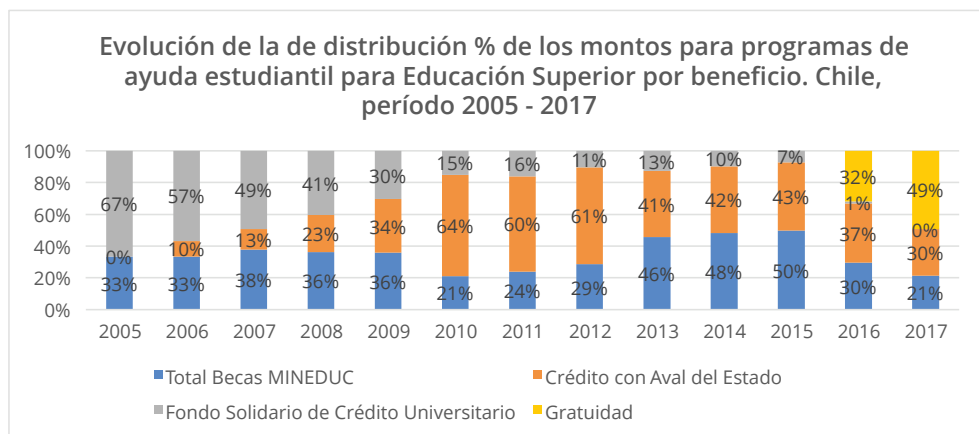
Si consideramos en términos absolutos los beneficios al sector estudiantil en la actualidad (año 2017), se observa una distribución en tercios casi iguales entre las becas, los créditos (CAE y FSCU) y la política de gratuidad (30,8%, 38,8% y 30,4% respectivamente). Sin embargo, en términos de la distribución del gasto, casi la mitad del mismo se destina a la gratuidad (49%) mientras que a las becas se asigna el 21,2 % y al CAE, como principal componente del sistema de créditos, un 29,5% del total.

Gráfico 8. Evolución de la distribución % de beneficios de programas de ayudas estudiantiles para ES por beneficio. Chile, 2005-2017



Fuente: Servicio de Información de Educación Superior (SIES), de Mineduc

Gráfico 9. Evolución de la distribución % de los montos para programas de ayudas estudiantiles para ES por beneficio. Chile, 2005-2017



Fuente: Servicio de Información de Educación Superior (SIES), de Mineduc

Este esquema, que en términos generales presenta un incremento continuado, principalmente desde el año 2009, se modifica fuertemente a partir del año 2016, cuando se implementa la gratuidad, en tanto ésta absorbe parte del gasto otrora destinado a becas y CAE. Por su parte, desde el año 1991, en que se implementan por primera vez las becas Bicentenario, la cantidad de becas entregadas y el monto asignado a este ítem ha tendido a incrementarse, aunque cabe destacar el importante salto que se registra hacia el 2007, cuando comienzan a aumentar de manera exponencial. Este crecimiento estuvo impulsado por el fuerte incremento de los fondos destinados a las Bicentenario pero también a las Becas Nuevo Milenio y, en los últimos años, a las Becas Juan Gómez Millas. Así se observa cómo gran parte del presupuesto se destina a alumnxs que se matriculan en IES privada, en tanto estas últimas becas se dirigen principalmente a dicho sector.

En los últimos años, este conjunto de beneficios alcanza alrededor del 61% del total de estudiantes de pregrado matriculados en Educación Superior (723.216 estudiantes en 2016). Pero si desagregamos por institución de pertenencia, en este mismo año, la gratuidad se distribuyó en mayor medida entre las instituciones estatales (50,5%), las becas entre los institutos profesionales (44,8%), y los créditos entre las universidades privadas (39,1%).²⁴

24 (Memoria beneficios estudiantiles, 2016).

Consideraciones finales

El sistema de educación superior chileno ha sido postulado como un ejemplo paradigmático de un modelo volcado al mercado. A lo largo de estas primeras indagaciones pudimos reconstruir gran parte de la trayectoria que fueron trazando las líneas vertebrales del mismo y caracterizar su composición actual, así como hacer foco en una dimensión central como es el esquema de financiamiento que da cuenta, a su vez, de un sistema que implica una refinada ingeniería de gobierno.

Sobre una base que fue radicalmente reestructurada en los años 80 y que imprimió un perfil fuertemente privatizador y mercantilizado al SES, al punto de encontrarse naturalizado por los mismos actores –al decir de varixs entrevistads– se fueron imprimiendo nuevas políticas y dispositivos –principalmente, posteriores al 2011–, lo que generó un sistema altamente complejo y diversificado. En este contexto, la coexistencia de IES de gran diversidad, con objetivos, dependencias, estructuras, localizaciones, fines, etc., tan disímiles, abonan un sistema fuertemente segmentado, en el que las universidades tradicionales –CRUCH, que deben autofinanciarse casi en un 80 %– se ven compelidas a un sistema de alta competitividad por los recursos disponibles, esto es, lxs alumnxs (Améstica, Gaete y Llinas-Audet, 2012).

Así y todo, por lo menos hasta la implementación de la política de gratuidad, pareciera que la expansión matricular vino de la mano de la privatización del sistema, en tanto el ingreso a las universidades tradicionales siguió estando condicionado por ciertos requisitos académicos, mientras que gran parte de las IES, ya sean CFT, IP o universidades privadas no tradicionales, no poseen dichos requisitos, lo que lleva a muchas familias y estudiantes a endeudarse para garantizar su trayectoria educativa.

En este punto, vale la pena introducir, a modo de prelude de futuras profundizaciones, dos discusiones centrales alrededor de los dos instrumentos de financiamiento emblemáticos de las últimas décadas.

En primer lugar, es remarcable que si bien el peso relativo del CAE respecto de otras dimensiones del financiamiento ha tendido a mermar, este tipo de crédito ha permitido una inclusión educativa a través del endeudamiento. Sobre ello, cabe subrayar numerosas investigaciones y señalamientos que ha tenido este sistema como un esquema en el que el Estado garantiza la rentabilidad privada de los bancos, en tanto en el proceso de adjudicación éstos se quedan con los créditos de los estudiantes “más rentables y menos riesgosos” y el fisco (vía un *mecanismo de recarga* que les compra a los bancos los créditos para garantizar un mínimo riesgo financiero) se queda con los créditos con menor posibilidad de cobro.

En segundo lugar, debemos destacar las tensiones y discusiones que trajo en el campo educativo la implementación de la gratuidad, no solo en tanto se amplió su abanico de beneficiarios, sumando a las universidades privadas, IP y CFT como posibles adjudicatarias de la misma, sino también por lo que en sí misma significa como medida que amplía el acceso a la ES de los sectores más desfavorecidos y que propicia que menos estudiantes deban endeudarse para ver garantizado su derecho a la ES, pero al mismo tiempo, lo hace potenciando el esquema de financiamiento a la demanda. Es decir, que se otorga por estudiante matriculado y no como un aporte basal a las instituciones, al mismo tiempo que cubre el arancel de referencia, no la totalidad del mismo, y durante el tiempo de duración formal de la carrera, cosa que, para estudiantes con distintas situaciones de vulnerabilidad, implica un requisito académico exigente. Además, ha sido señalado que tendió a fortalecer al sector privado, ya que gran parte de dicho financiamiento es para estudiantes matriculados en IES privadas, como los IP y CFT de los grupos económicos DUO UC e Inacap.

Finalmente, queremos enfatizar que en la actualidad, bajo el gobierno neoconservador de Sebastian Piñera, circulan ciertos discursos que impulsan el copago y que cuestionan la gratuidad mientras se discute otro nuevo instrumento que unifique los sistemas de créditos existentes: el Crédito Solidario Unificado (CSU), el cual muchxs observan como contrario a la primera.

En conclusión, si consideramos las distintas formas que asumen los procesos de privatización (CLADE, 2014) del SES chileno, podemos identificar en cada una de sus vertientes, ya sea en términos exógenos, como la subvención pública a la oferta privada o a la demanda; endógenos, en relación a la asignación de recursos públicos en base a una lógica competitiva, como en los AFI; o con la presencia de elementos de una gobernanza corporativa, un sistema que se encuentra estructuralmente volcado al mercado, con ciertas políticas de los últimos años que tensionan dicha matriz, y que en la actualidad son parte de la arena conflictiva del campo de la política universitaria.

Referencias

- Améstica, Gaete y Llinas-Audet (2012). Segmentación y clasificación de las universidades en Chile: desventajas de inicio y efectos de las políticas públicas de financiamiento en Ingeniare. *Revista chilena de ingeniería*, vol. 22 N° 3, 2014, pp. 384-397.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. *Informe Financiamiento Compartido. Hitos Legislativos que configuran el Marco Legal vigente*.

- Brunner, J.J. (2008). El sistema de educación superior en Chile: un enfoque de economía política comparada. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 2, p. 451-486, jul. 2008.
- CLADE (2014). *Mapeo sobre tendencias de la privatización de la educación en América Latina y el Caribe*. Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación
- Cornejo, R. (2006). El experimento educativo chileno 20 años después: una mirada crítica a los logros y falencias del sistema escolar. *REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 2006, Vol. 4, No. 1
- Donoso Romo, A. y M. Dragnic García (2015). Hacia la universidad pública: aproximación a la importancia del movimiento estudiantil chileno de 2011 en perspectiva latinoamericana. En Acosta Silva et. Al. *Los desafíos de la universidad pública en América Latina y el Caribe*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO,
- Espinoza, O. (2005). Privatización y comercialización de la educación superior en Chile: una visión crítica. *Revista de la Educación Superior*, Vol. XXXIV (3), No. 135, Julio-septiembre de 2005, pp. 41-60.
- Espinoza, O. y L. E., González (2012). Estado actual del sistema de aseguramiento de la calidad y el régimen de acreditación en la educación superior en Chile. *Revista de la educación superior*, Vol. XLI (2), No. 162, abril - junio de 2012, pp. 87-109
- Gonzales, L. E. (2003). *Acreditación y fomento de la calidad. La experiencia chilena de las últimas décadas*, en Mollis, M. Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero, Buenos Aires: CLACSO.
- Informe FONIDE (2009). *El sector particular subvencionado en Chile. Tipologización y perspectivas frente a las nuevas regulaciones*. Fondo de Investigación y Desarrollo en Educación. Departamento de Estudios y Desarrollo. División de Planificación y Presupuesto. Ministerio de Educación.
- Kremerman y Páez (2016). *Endeudar para gobernar y mercantilizar: El caso del CAE*. Fundación SOL.
- Leher, R. (2009). Estrategias de mercantilización de la educación y tiempos desiguales de los tratados de libre comercio: el caso de Brasil. En Pablo Gentili; Gaudêncio Frigotto; Roberto Leher; Florencia Stubrin; *Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina*. CLACSO.
- Memoria beneficios estudiantiles, 2016, MINEDUC, disponible en: http://portal.beneficiosestudiantiles.cl/sites/default/files/-_memoria_beneficios_estudiantiles_2016_-_cap_1.pdf
- Miranda, J.L. (1994). El financiamiento compartido en educación. *Última década 2*, Centro de Investigación y difusión Poblacional de Achupallas, Viña del Mar.
- Salazar, J. M. y Leihy, P. S. (2013). El Manual Invisible: Tres décadas de políticas de educación superior en Chile (1980-2010). *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 21(34). Recuperado [data] <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/1127>
- Sisto, V. (2013). Entre la Privatización y La Reconstrucción de lo Público en Chile: Movimientos Estudiantiles y el Debate acerca del Devenir de la Universidad. *Horizontes Sociológicos*, AAS, Año 1, Número 1, enero-junio de 2013.
- Verger, A.; Moschetti, M.; y Fontdevila, C. (2017). *La privatización educativa en América Latina: Una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias*. Universitat Autònoma de Barcelona/ IE

El caso de República Dominicana

Daniela Atairo

1. Introducción

El sistema educativo de República Dominicana ha experimentado, en las últimas dos décadas, una fuerte expansión del sector privado, siguiendo la tendencia de varios de los países de la región en donde la coexistencia de un incremento de la demanda educativa y la escasa capacidad estatal para responder a dicha demanda, abren una ventana para el desarrollo de la actividad privada en el sector educativo. Según la caracterización que han realizado Verger, Moschetti y Fontdevila (2017), este proceso de privatización en Perú, República Dominicana y Haití, se caracteriza por ser “por defecto”: en un contexto de creciente demanda educativa, se implementa una medida que habilita un potencial desarrollo de oferta privada que, combinada con la pasividad del Estado en materia de provisión, deriva en la emergencia de escuelas privadas de bajo costo. Se trata de instituciones impulsadas, generalmente, con fines lucrativos, que apuntan a un sector de la población con bajos ingresos y que ofrecen educación básica a cambio de una cuota escolar accesible para estos sectores. En la República Dominicana, la baja inversión estatal en educación entre 1970 y 1995 ha sido notoria, en tanto el gasto público en educación superó muy pocas veces el 2% del PIB. Las instituciones de bajo costo surgen en respuesta a la falta de espacio y el deterioro de la escuela pública, y su expansión se garantiza porque son las únicas escuelas particulares que pueden pagar las familias de los sectores con menores ingresos.

El sistema de educación superior está conformado por 50 instituciones en las que se registra una matrícula de 560 mil estudiantes. Su fisonomía actual hace que se pueda definir como un sistema altamente privatizado, según las dimensiones más clásicas de distribución de la matrícula, configuración institucional y estructura del presupuesto:

- El 82% de la oferta de educación superior está en manos de proveedores privados.
- El 97% de la oferta universitaria están en manos de proveedores privados.

- El 57% de la matrícula se concentra en instituciones privadas.
- El 59% de la matrícula universitaria se concentra en instituciones privadas.
- Fondos públicos destinados a las universidades privadas: subsidio a la oferta.
- Fondos públicos destinados a las universidades privadas: subsidio a la demanda.
- Cobro mínimo de aranceles académicos en la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD).

2. Trayectoria de privatización del sistema universitario: tendencias cuantitativas

La tendencia de privatización en la región se produce a partir de tradiciones universitarias y configuraciones institucionales que modelan dicho proceso. En este apartado se recupera una mirada histórica para analizar las tendencias que dieron lugar a la configuración actual del sistema universitario en República Dominicana, mostrando las etapas y momentos que marcan cambios sustantivos en la fisonomía del sistema, y que hacen que hoy caractericemos a la educación universitaria en República Dominicana como altamente privatizada.

2.1 Proceso de expansión institucional: progresiva presencia de universidades privadas desde los años 60

La historia de la educación universitaria en República Dominicana se inicia en 1538 con la Universidad Santo Tomás de Aquino, institución que tuvo el monopolio de la formación universitaria hasta mediados del siglo XX. En 1961 comienza un proceso de diferenciación institucional, promovido por un cuestionamiento constante al modelo de la UASD: por un lado, se desarrolla el sector privado, que incluye una variedad de tipos de universidades, desde aquellas de tamaño medio con un perfil elitista hasta las orientadas a la captación de la matrícula; y, por otro lado, se desarrolla la educación superior terciaria no universitaria promovida tanto por el sector público como por el privado.

2.1.1 Proceso de desprivatización ideológica: de la Universidad de Santo Domingo a la Universidad Autónoma de Santo Domingo

La Universidad de Santo Domingo logra la autonomía con la Ley No. 5778 de 1961; pero es recién con el avance del Movimiento Renovador, en 1965,

que la universidad se democratiza y moderniza política y académicamente. En este proceso, se adopta el esquema reformista de cogobierno, se recupera el espacio de lo público (pluralidad política y disciplinar) y se abandona la subordinación a los intereses particulares del Trujillismo. Los nuevos estatutos universitarios de la UASD contenían las siguientes ideas rectoras:

1. Establecimiento del cogobierno universitario que otorgó una participación estudiantil de un 33% en cada uno de los organismos colegiados de dirección universitaria.
2. La apertura de la Universidad a todas las corrientes del pensamiento.
3. La asunción del criterio de Universidad crítica frente al acontecer social, político y económico del país, como también frente a sus propias actuaciones.
4. Universidad de masas, sin discriminación por factores económicos y sociales o políticos.

2.1.2 Expansión institucional promovida por el sector privado: proceso incremental y sostenido durante cuatro décadas (60-90)

El proceso de expansión institucional se inicia en la década del 60 motorizado exclusivamente por el sector privado; así se crean universidades de manera incremental durante los años 60, 70 y 80, con una baja regulación por parte del Estado. Este proceso de diferenciación sectorial estuvo orientado por dinámicas ideológicas y políticas, en tanto las primeras dos universidades privadas tienen claras orientaciones que se diferencian de los aspectos que se estaban fortaleciendo en la UASD: una era católica; la otra, el refugio de un grupo de profesores opositores al Movimiento Renovador.

La primera universidad privada fue la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), creada en 1962 en Santiago de los Caballeros mediante la Ley N° 6150. Esta fundación es parte del proceso de la expansión educativa de la Iglesia Católica en la región, con el apoyo del sector empresarial y del Estado, que evidenció así la “alianza” pública-privada en el nivel de la ES. La segunda fue la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña (UNPHU), autorizada para su funcionamiento en 1967 vía decreto N° 1090. Esta universidad es producto de las disputas por un modelo de universidad, en tanto es promovida por un grupo de profesores que se alejan de la UASD en clara oposición al proceso que venía desarrollando el Movimiento Renovador. Los sectores de la industria, el comercio y las finanzas a través de la Fundación Universitaria Dominicana, Inc., patrocinaron su desarrollo.

Durante los años 70 se crearon unas diez instituciones de educación superior¹ privadas en diferentes zonas del país: este, noreste y norte. Un grupo de instituciones fueron promovidas por grupos académicos que construyeron su oferta para formación en el campo de las ciencias exactas y aplicadas (ingenierías en particular); otras estructuraron sus oferta académicas alrededor de las ciencias económicas y sociales promovidos por sectores empresariales y gerenciales; y un tercer grupo ofreció carreras en el área de la salud, en particular, medicina: estos fueron los centros que estuvieron involucrados en procesos espurios de venta de títulos.²

En la década del 80 se crearon otras once universidades y un instituto de educación superior. La Iglesia Católica perdió el monopolio cuando dos universidades promovidas por otras religiones crearon instituciones universitarias, al tiempo que se expande regionalmente creando dos instituciones: una en Santo Domingo y otra en Cibao.³ La creación de otras seis instituciones⁴ fue promovida por grupos académicos y de profesionales; algunas instituciones tienen una oferta académica amplia, mientras que otras se especializan en un campo específico de conocimiento. Además, las instituciones de orientación tecnológica se extendieron territorialmente.

En los 90 se crearon ocho universidades con cierto rasgo diferenciador en cuanto a la pedagogía que implementaban dado el perfil del estudiante: un adulto que trabaja. Las universidades se orientaron a responder a una demanda por mayor educación superior de quienes están insertos en el mercado laboral, mediante la andragogía y la educación a distancia. También crearon tres universidades centradas en campos profesionales específicos, como la enseñanza del idioma inglés y la psicología industrial.

2.1.3 Procesos de expansión institucional: el desarrollo de la educación superior no universitaria en el sector público y privado durante las últimas dos décadas

Durante el período 2004-2017 se crearon otras doce instituciones. Esta nueva expansión institucional se caracteriza por un proceso de diferen-

1 Universidad Central del Este: 1971; Instituto Tecnológico de Santo Domingo: 1973; Instituto Nacional de Ciencias Exactas: 1974, Universidad Tecnológica de Santiago: 1978; Universidad Dominicana Organización y Métodos: 1978, Universidad Católica Nordetana: 1978.

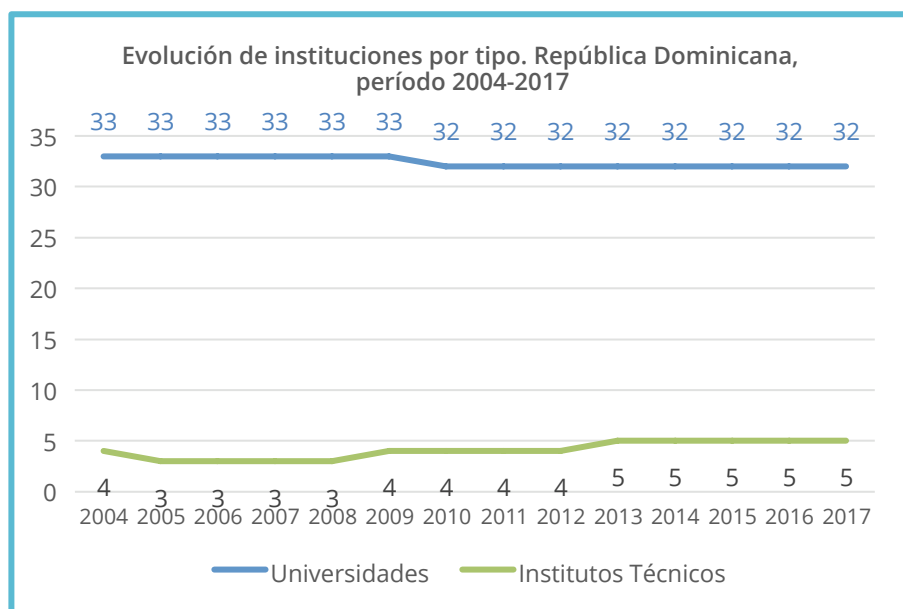
2 Universidad Mundial: autorizada en 1978 y cerrada en 1991, Centro de Estudios Técnicos (CETEC): autorizada en 1973 y cerrada en 1982; Centro de investigación, Formación y Asistencia Social (CIFAS), 1973 y cerrada en 1980, Universidad Internacional Eugenio María de Hostos (UNIREMHOS Internacional) autorizada en 1978 y clausurada en 1982.

3 Universidad Adventista Dominicana: 1982, Universidad Nacional Evangélica: 1986; Universidad Católica de Cibao: 1986, Universidad Católica Santo Domingo: 1984

4 Universidad Iberoamericana: 1982, Universidad Interamericana: 1982; Universidad Centro Dominicano de estudios profesionales: 1985; Universidad Odontológica Dominicana: 1985; Universidad Tecnológica del Sur: 1984; Instituto Tecnológico de Cibao Oriental: 1983, Universidad Superior de Agricultura: 1986

ciación dentro del nivel, con el desarrollo de instituciones de educación superior no universitarias. Como se observa en el siguiente gráfico, el tipo de institución que más ha crecido son los Institutos Especializados de Educación Superior (IEES): de cuatro a trece instituciones.

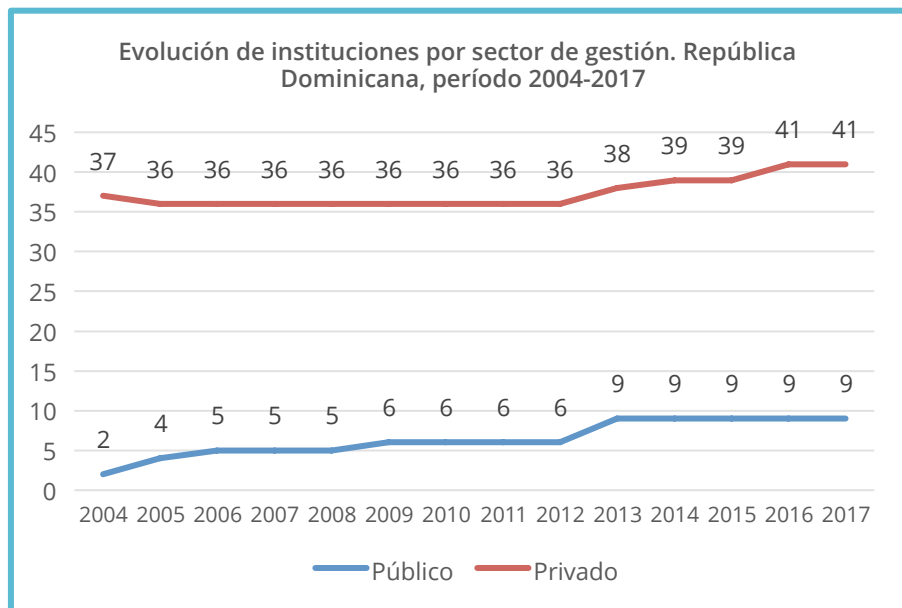
Gráfico 1. Evolución de instituciones por tipo. República Dominicana, 2004-2017



Fuentes: Informe General Sobre Estadísticas de Educación Superior 2013-2014 / Informe General Sobre Estadísticas de Educación Superior 2017 y Resumen Histórico 2005-2017

Otra característica central de esta nueva etapa de expansión es que involucra a ambos sectores: primero, el Estado crea siete instituciones públicas, y luego el sector privado crea unas cinco instituciones más. El proceso de expansión supone un proceso de diferenciación al interior del sector público y una decisión de crear más instituciones para garantizar el acceso de nuevos sectores sociales a la educación superior, al tiempo que crea instituciones con un modelo diferente al de la UASD, en la medida en que éstas entablan una relación vertical con diferentes áreas ministeriales del Estado.

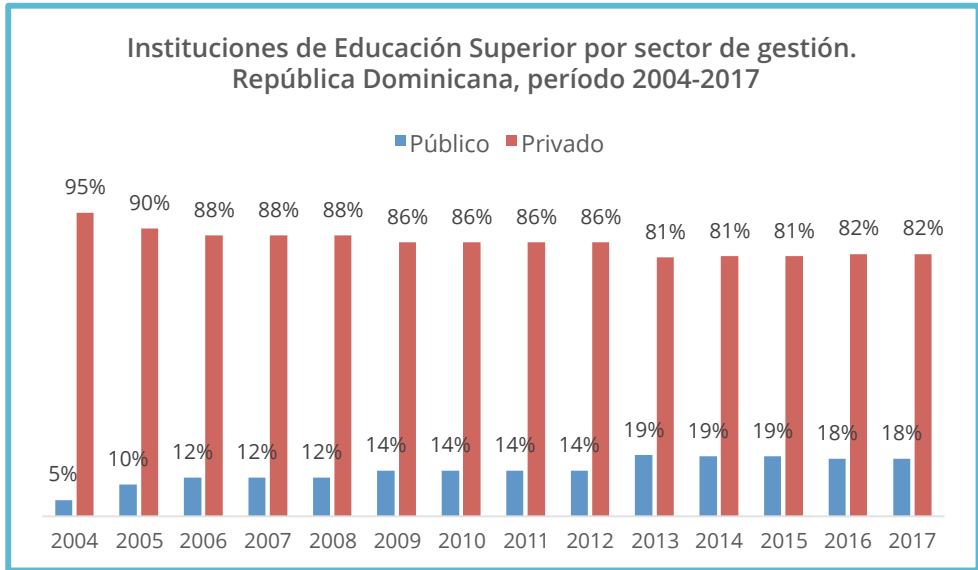
Gráfico 2. Evolución de instituciones por sector de gestión. República Dominicana, 2004-2017



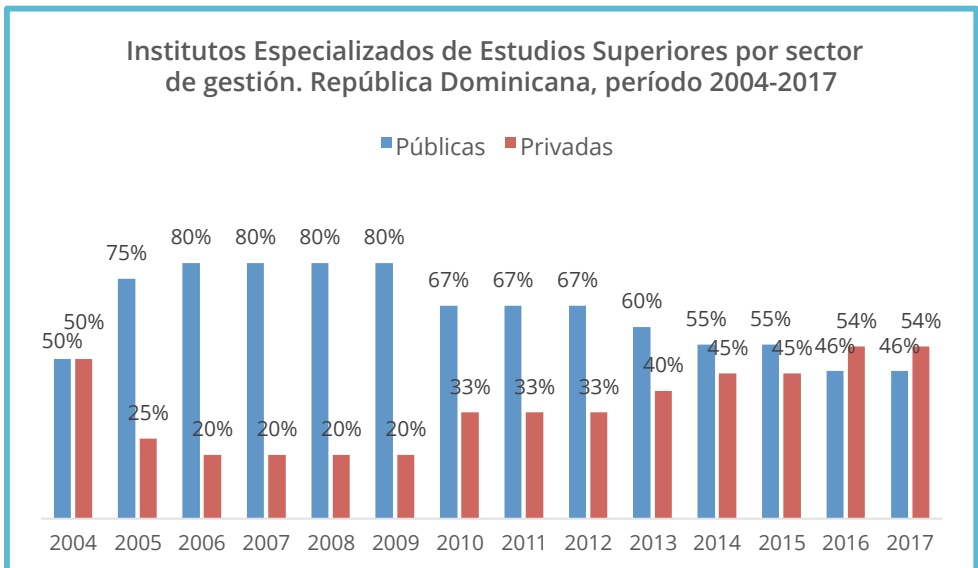
Fuentes: Informe General Sobre Estadísticas de Educación Superior 2013-2014 / Informe General Sobre Estadísticas de Educación Superior 2017 y Resumen Histórico 2005-2017

La expansión de los IEES modifica la distribución porcentual de las instituciones entre el sector público y privado: mientras que en el 2004 el 95% de la oferta académica tenía como proveedor al sector privado, en el 2017 dicho sector representa el 82%. Hay un crecimiento de la presencia del Estado con la creación de oferta de educación superior no universitaria, asociada en varios casos a formar a la burocracia estatal: el Instituto Especializado de Estudios Superiores Policía Nacional; el Instituto Superior para la Defensa; el Instituto Especializado de Estudios Superior en Derecho Empresarial; el Instituto Especializado de Investigación y Formación en Ciencias Jurídicas; la Escuela Nacional de la Judicatura; el Instituto de Educación Superior en Formación Diplomática y Consular.

La creación de IEES públicos entre el 2005 y 2009 modificó la distribución 50-50 que tenía la oferta en este tipo de instituciones, en tanto la oferta pública alcanzó a representar el 80%. Luego, la creación de este tipo de instituciones en el sector privado volvió a establecer la distribución inicial (ver gráficos 3 y 4 en página siguiente).

Gráfico 3. Instituciones de Educación Superior por sector de gestión. República Dominicana, 2004-2017

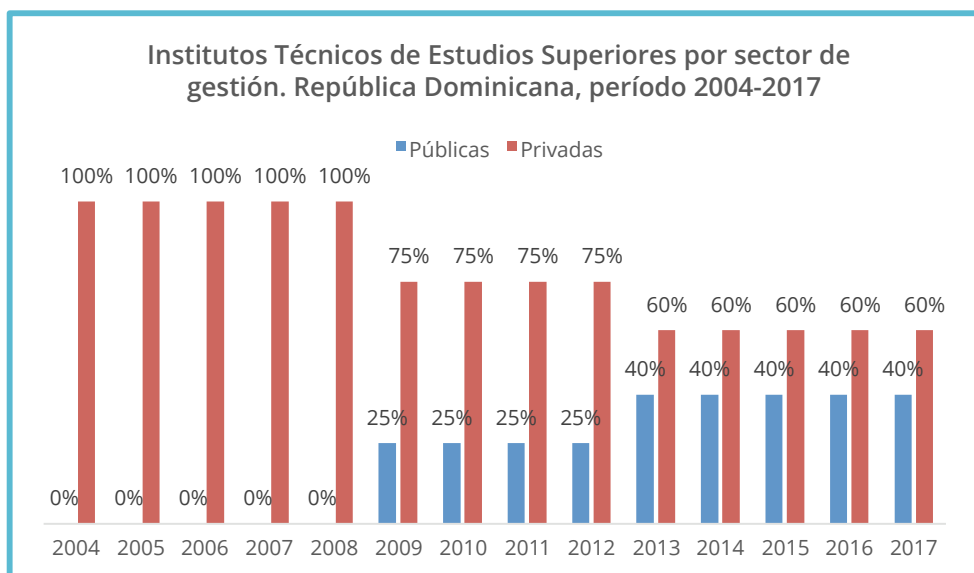
Fuentes: Informe General Sobre Estadísticas de Educación Superior 2013-2014/ Informe General Sobre Estadísticas de Educación Superior 2017 y Resumen Histórico 2005-2017

Gráfico 4. Institutos Especializados de Estudios Superiores por sector de gestión. República Dominicana, 2004-2017

Fuentes: Informe General Sobre Estadísticas de Educación Superior 2013-2014 / Informe General Sobre Estadísticas de Educación Superior 2017 y Resumen Histórico 2005-2017

El comportamiento es inverso en la creación de ITES, pues hasta el 2008 la oferta estaba concentrada en proveedores privados, y a partir del 2009 el sector público comienza a participar y llega a representar el 40% de la oferta en formación terciario técnica.

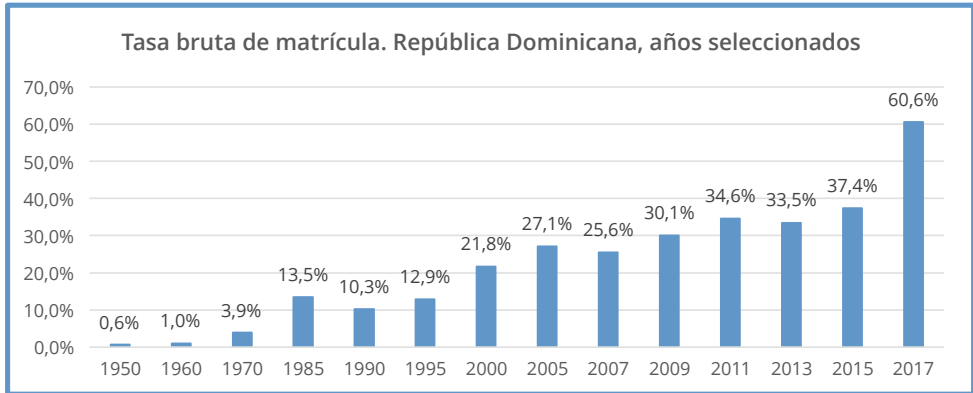
Gráfico 5. Institutos Técnicos de Estudios Superiores por sector de gestión. República Dominicana, 2004-2017



Fuentes: Informe General Sobre Estadísticas de Educación Superior 2013-2014 / Informe General Sobre Estadísticas de Educación Superior 2017 y Resumen Histórico 2005-2017

2.2 Procesos de expansión de la matrícula: un crecimiento acelerado captado por las universidades privadas

La educación superior universitaria en República Dominicana sigue los procesos generales de masificación y universalización de la región. Si bien desde los años 50 se evidencia una expansión en el acceso a la ES, a mediados de los años 90 no había superado aún el 15% en la tasa de escolarización que caracteriza el pasaje de una universidad de élite a una de masas. Para el año 2000, se registra una tasa de escolarización de casi el 22%, con una diferencia de casi diez puntos respecto de 1995. El inicio de este siglo muestra un crecimiento sostenido en la tasa de escolarización: en el 2010 registra un 35,4% y el último dato disponible para el 2017 registra un 60%. En este sentido, República Dominicana es un caso que muestra un proceso acelerado de masificación y universalización de la ES en apenas veinte años.

Gráfico 6. Tasa bruta de matrícula. República Dominicana, años seleccionados

Nota: (-) sin dato.

Nota 2: los datos del año 2005 no incluyen estudiantes de posgrado de la UASD.

Nota 3: para el cálculo de la tasa bruta de matrícula del año 2016 se utilizó el rango de edad 18-22, utilizado por la UNESCO (UIS), para la educación terciaria, mientras que para la serie 1950-2015 el rango de edad es de 18-24 años.

Nota 4: los datos de los años 1950-2010-2014 son estimaciones y proyecciones nacionales de población de la Oficina Nacional de Estadística (ONE).

Fuentes: Informe General sobre Estadísticas de Educación Superior 2015 y Resumen Histórico 2005-2015. Año 2016-2017 Informe General sobre Estadísticas de Educación Superior 2016 y Resumen Histórico 2005-2016, Informe General sobre Estadísticas de Educación Superior 2017

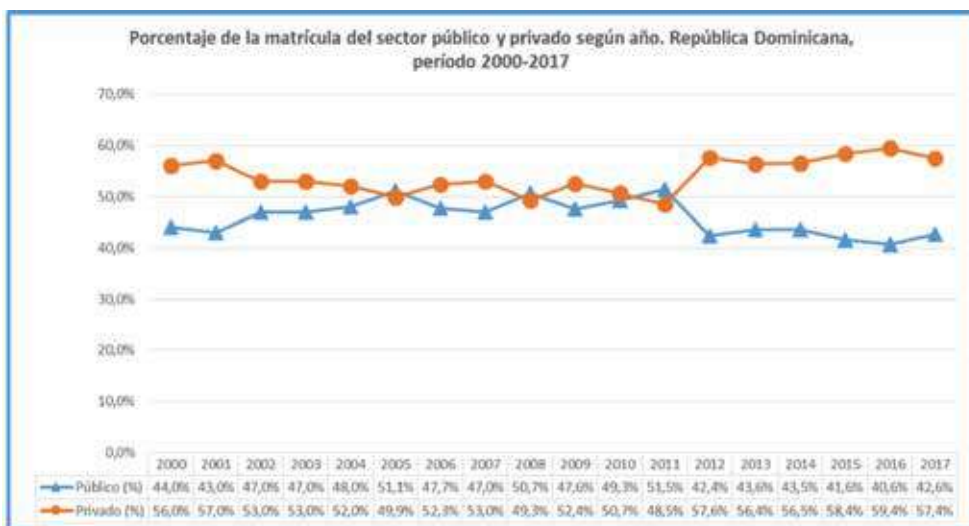
El proceso de privatización del sistema de educación superior dominicana, que supone concentrar la formación del nivel en proveedores privados, se ha reflejado también en la creciente participación de este sector en la captación de la matrícula que accede a la educación superior. En el período que va desde el 2000 al 2017, la presencia del sector público siempre estuvo por debajo del 50%, esta condición también se registra en 1983, año clave en los procesos de regulación del sector privado como veremos en el siguiente apartado: en tanto la UASD, que representaba la totalidad del sector público, concentraba el 49% de la matrícula de la ES, el 51% asistía a las dieciocho universidades privadas existentes (Franco, 2007) (ver gráfico 7 en página siguiente).

Esta tendencia parece haber llegado a su punto máximo en el año 2016, cuando las instituciones privadas captaron el 59,4% de la matrícula estudiantil, aunque los años 2005 y 2011 fueron momentos puntuales de recuperación de la representación del sector público, alcanzando el 51%.

En estos últimos diez años, en que la tasa de escolarización se duplicó, el sector privado aumentó en casi 10 puntos su representación en el total de la matrícula, alcanzado un pico de 59,4%, a pesar de la creación de instituciones públicas que concentran la mayor parte de estudiantes del nivel de educación superior no universitario. Como se observa en el gráfico 8, para

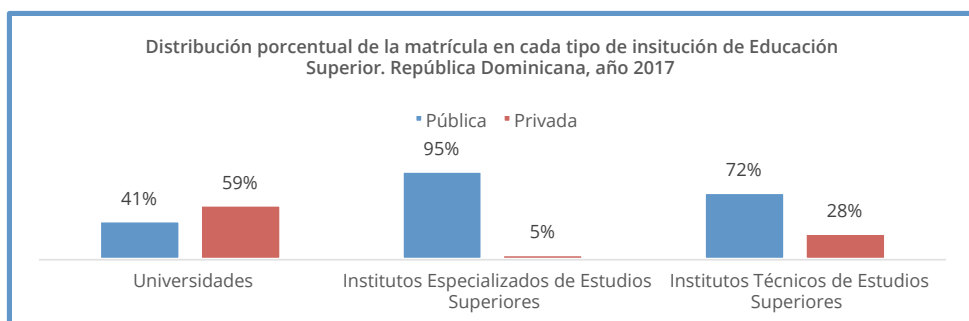
el año 2017 el sector público representa en las universidades el 40%; en los Institutos Especializados de ES, el 92% y en los Institutos Técnicos de Educación Superior, el 69%.

Gráfico 7. Porcentaje de la matrícula del sector público y privado según año. República Dominicana, 2000-2017



Fuente: Informe General sobre Estadísticas de Educación Superior 2016, Resumen Histórico 2005-2016 y CINDA, INFORME 2006 de la República Dominicana

Gráfico 8. Distribución porcentual de la matrícula en cada tipo de institución de ES. República Dominicana, 2017

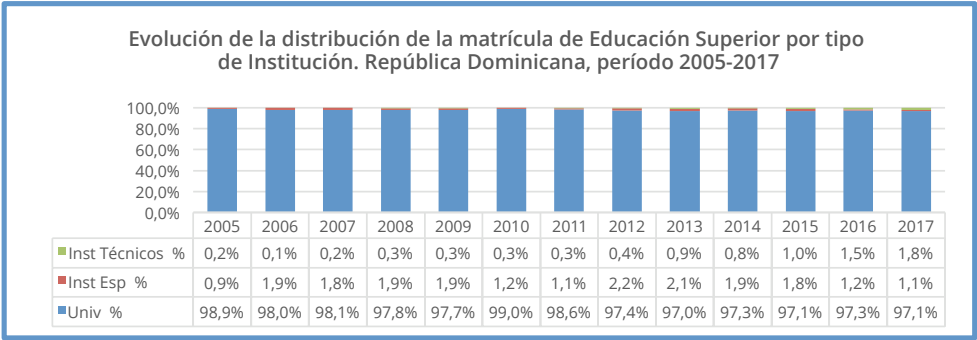


Fuente: Informe General sobre Estadísticas de Educación Superior 2017 y Resumen Histórico 2005-2017

El proceso de diferenciación institucional que promueve la creación de institutos especializados y técnicos desde principios de los 2000, en el que el sector público ha tenido un rol activo en promoción de la educación supe-

rrior no universitaria, no se plasma en una redistribución significativa de la matrícula hacia ese tipo de instituciones, pues apenas representan el 3% del total de la matrícula de educación superior.

Gráfico 9. Evolución de la distribución de la matrícula de ES por tipo de institución. República Dominicana , 2005-2017



Fuente: Informe General sobre Estadísticas de Educación Superior 2016 y Resumen Histórico 2005-2016

El 97% estudia en la universidad: son 546.071 estudiantes, de los cuales, 217.830 lo hacen en la UASD (el 40%); dicho número es comparable con la sumatoria de la matrícula de solo las ocho universidades privadas más grandes: dos de las universidades privadas que tienen más de 50.000 estudiantes (Universidad Tecnológica de Santiago y la Universidad Dominicana Organización & Método) y otras seis que tienen entre 10.000 y 25.000 estudiantes (Universidad Abierta para Adultos, Universidad Henríquez y Carvajal, la UNICARIBE, la Universidad Evangélica, la Pontifica Universidad Católica Madre y Maestra y la Universidad ANPEC). Del resto de las instituciones, existen unas dieciseis que tienen entre 1000 y 10.000 estudiantes, y hay otras ocho que tienen menos de mil estudiantes.

3. De la expansión de un mercado universitario con reglas poco efectivas a la emergencia de órganos de regulación: el CONES (1996-2017)

3.1. De las primeras normativas: “universidades privadas a semejanza de la UASD”, a la “diversificación de perfiles institucionales”

La primera regulación de la educación superior privada surgió rápidamente; en 1966 se sancionó la Ley N.º 273, mediante la cual se otorgaba a las nuevas universidades la libertad para el establecimiento de nuevas docencias bajo el principio de libertad de enseñanza, al tiempo que se las exoneró de pagar impuestos y se estipuló que podían expedir títulos

académicos con los mismos alcances, fuerza y validez que los de las instituciones oficiales, siempre que cumplieran con los requisitos siguientes: que la docencia, los planes de estudios y la distribución de las asignaturas estuvieran estructuradas en facultades y escuelas en igual forma que la Universidad Autónoma del Estado; que los profesores seleccionados hubieran sido anteriormente profesores de la categoría requerida en la institución autónoma del Estado, o que ingresaran a las universidades privadas previo examen de capacidad mediante concurso y oposición, y que las condiciones mínimas para la inscripción de alumnos fueran las requeridas en la autónoma del Estado.

Entonces, como los títulos que otorgaban las universidades privadas tenían la misma fuerza y validez que los de la UASD, el primer intento efímero de regulación buscó una homogeneización de las universidades privadas con la universidad pública a través de establecer una serie de requisitos para la creación. Se consideró que este decreto, que abrió las puertas al sector privado, tuvo por objetivo facilitar la creación de la Universidad Pedro Henríquez Ureña, cuyos profesores se habían distanciado de la UASD por diferencias con el Movimiento Renovador respecto del cogobierno universitario que se estaba implementando en sintonía con los principios de la Reforma de 1918.

Al año siguiente la normativa fue modificada por la Ley N.º 236/67 “Establecimiento y funcionamiento de la Universidad y de los institutos de educación superior privados”; para avanzar en su aplicación, se modificaron los artículos que orientaban el desarrollo del sector privado emulando al sector público y se habilitó a las instituciones privadas a asumir su propia estructura curricular. El Estado debía adjudicar el beneficio de los títulos universitarios expedidos asumiendo una serie de atribuciones como comprobar el cumplimiento de las condiciones mínimas establecidas por la Ley. Durante veinte años, al no existir un organismo regulador de la ES en el país, para la obtención de un decreto que autorizara la instalación de la universidad no era necesario el sometimiento de proceso alguno a la consideración de las autoridades. Farias (2004) señala que en el proceso de expansión institucional prevaleció la lógica de las influencias políticas, pues el surgimiento de instituciones de ES durante ese periodo evidencia una relación directa entre el partido de gobierno y la filiación política de los sustentadores de las universidades creadas.

3.2 El CONES: de la regulación del sector privado a la regulación de la educación superior

La expansión institucional del sector privado sin fines de lucro, pero sin regulación, dio lugar, en los años 70, a la creación de instituciones que

derivaron en procesos espurios de venta de títulos. Las denuncias sobre la venta de títulos profesionales en medicina por parte de tres universidades dominicanas hicieron necesario profundizar los procesos de regulación de las universidades privadas. Es así que, mediante el Decreto N.º 449 de 1978 se creó la Comisión Nacional de Instituciones de Educación Superior (CONIES) para estudiar la situación de las universidades privadas del país. Este fue el primer intento de regulación de las actividades universitarias en República Dominicana, para lo que se elaboró un informe (1980) que recomendaba crear un organismo regulador para todo el sector. Dicha propuesta no logró concretarse y vía un nuevo decreto, el 861 de 1983, se organizó la Comisión Nacional de Educación Superior (CONES) que decretó cancelar autorizaciones para la creación de nuevos centros de Educación Superior hasta adoptar normas definitivas. La comisión luego se convirtió en el Consejo Nacional de Educación Superior, CONES, mediante el Decreto 1255 de 1983, “Reglamento para la Educación Superior Privada”, en tanto la UASD quedó excluida del alcance del Decreto por estar regida por la Ley especial 5778 de 1961.

El Decreto 1255 señaló una demarcación sobre los tipos de instituciones y los títulos que podían ofrecer, al mismo tiempo que confirmó el proceso de diversificación institucional, abandonando el principio rector del desarrollo del sector privado “a semejanza de la UASD”. Para obtener la autorización, las instituciones debían justificar su creación por necesidad nacional o regional, por necesidad de filosofía educativa o diferenciación en la orientación pedagógica. Las instituciones debían presentar un programa de desarrollo institucional, además de un estatuto, un reglamento académico, y políticas de investigación y extensión; y serían supervisadas en el cumplimiento de los criterios y metas en base a los cuales se le otorgara la autorización para su funcionamiento a fin de hacerles recomendaciones. La restricción se centraba en la necesidad de solicitar nuevas autorizaciones si la universidad cambiaba de localización geográfica, creaba extensiones o recintos nuevos, impartía docencia y otorgaba diplomas de nuevas carreras, o modificaba su estatuto.

Si bien el CONES evidenciaba un proceso de institucionalización de la regulación de las instituciones privadas, se creó con una voluntad de coordinar el sistema de educación superior, para lo cual se definía entre sus funciones: asesorar al Poder Ejecutivo en el diseño de políticas, realizar estudios y estadísticas para elaborar planes de desarrollo de la ES y proponer medidas administrativas y legislativas. En su conformación se daba cierta paridad entre representantes del sector público (el vicerrector académico de la UASD) y privado de las universidades (un vicerrector de una universidad privada que componía la ADRU). Además, participaban el asesor de educación del Poder Ejecutivo que lo presidiría, el Subsecretario de Educa-

ción, el Director Nacional de Planificación y dos miembros designados por el Poder Ejecutivo.

En 1996, desde el CONES, se inició un nuevo proceso: la búsqueda de un dispositivo legal que regulara el conjunto de las instituciones, que terminó con la sanción, en el año 2001, de la Ley 139. Un primer intento fue el Decreto 259-96, Reglamento de la Educación Superior de la República Dominicana, que proponía elevar a secretario de estado al presidente del CONES. El mismo resultó ser muy cuestionado por no reconocer en su letra la autonomía universitaria: establecía que las instituciones públicas y privadas eran reguladas por el decreto y que, una vez adquirida la autonomía, las instituciones debían refrendar la misma mediante certificaciones concedidas por el Consejo Nacional de Educación Superior (CONES), sobre la base de las evaluaciones quinquenales.

Unos meses después, con una nueva presidencia del CONES, se logró un documento de mayor consenso y se promulgó el Decreto 517-96, que recupera la autonomía como principio constitutivo de las universidades. En el artículo 8 dice que “las instituciones de educación son entidades sociales con autonomía académica y administrativa...” y en el artículo 49 reconoce la autonomía de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) consagrada en la Ley N° 5778 de 1961 y las prerrogativas relativas a la Universidad Católica Madre y Maestra (UCMM) consignadas por la Ley N.° 6150 en 1962. En cuanto a la conformación del CONES, ambos decretos de 1996 amplían la conformación con la incorporación, por ejemplo, de un representante de las instituciones no universitarias, pero es significativo el aumento de mayor representación de sector privado, al definir que forma parte del colegiado un rector por cada asociación de universidades (Asociación Dominicana de Universidades, Asociación Dominicana de Rectores de Universidades) reconocidas por el Poder Ejecutivo, y un rector por la Asamblea de universidades no pertenecientes a la ADRU ni a la ADOU; además se suma al Presidente del Consejo Nacional de la Empresa Privada. En este sentido, la ley que actualmente regula el Sistema de Educación Superior, Ciencia y Técnica, es producto de un espacio colegiado donde tiene presencia el sector privado educativo y empresarial.

3.3 La Ley 139: de la regulación del sector privado a la regulación de la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología

Con la ley sancionada en el año 2001, se concreta la búsqueda de una articulación sistémica en la legislación educativa en República Dominicana al integrar las universidades públicas y privadas y la educación superior universitaria y no universitaria y articular, además, con la Ciencia y la Tecnología, como queda expresado en su artículo 1:

1. El propósito fundamental de la presente ley es la creación del Sistema Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, establecer la normativa para su funcionamiento, los mecanismos que aseguren la calidad y la pertinencia de los servicios que prestan las instituciones que lo conforman y sentar las bases jurídicas para el desarrollo científico y tecnológico nacional.

El decreto de 1996 había avanzado en varios sentidos que se plasmaron en esta normativa, y el funcionamiento del CONES durante dieciocho años había avanzado en el control de la proliferación de universidades privadas con la realización de evaluaciones quinquenales, de allí el amplio consenso que tuvo la sanción de la nueva normativa. Además, se reconoce la autonomía como “principio y base consustancial de la naturaleza de las instituciones de educación superior, ciencia y tecnología” (Art. 10); asimismo, la norma reconoce autonomía académica, administrativa e institucional (Art. 33) y solo debe requerirse aprobación por parte del CONESCyT cuando se modifiquen las condiciones bajo las cuales fueron aprobadas (categoría institucional, niveles y modalidades).

La autonomía se logra luego de que la SEESCyT realiza dos evaluaciones quinquenales⁵ con resultado favorable. A partir de ese momento está habilitada la institución a crear y ofrecer programas dentro de la esfera de acción que le corresponde sin requerir autorización. Sin embargo, en la norma se señala que las instituciones de educación superior que al momento de promulgarse la ley gozaban del ejercicio pleno de la autonomía concedido por las leyes especiales que les dieron origen, como la Universidad Autónoma de Santo Domingo y la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, continuarían gozando de la misma; así como también, a las instituciones de educación superior que al momento de promulgarse la ley existían amparadas en decretos del Poder Ejecutivo, se le reconocerían los años acumulados a partir de su creación y las evaluaciones que les hubiera realizado el CONES hasta la fecha para el otorgamiento de la autonomía.

La ley creó un organismo rector que depende del Poder Ejecutivo, la Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SEESCyT)⁶ y dos subsecretarías, la de Educación Superior y la de Ciencias y Tecnología, además mantuvo el carácter colegiado de su órgano de gobierno, constituido por el Consejo Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (CONESCyT).

La SEESCyT amplió sus funciones: no sólo regula y controla, sino que tiene que fomentar, reglamentar y asesorar, habilitando la posibilidad del

5 El análisis de las políticas de evaluación y acreditación formará parte del informe final.

6 Actualmente Ministerio de Educación Superior Ciencias y Tecnología (MESCyT).

diseño de políticas universitarias⁷, de allí el crecimiento de esta instancia gubernamental que se apoya en tres viceministerios: de Educación Superior, de Ciencia y Tecnología y, más recientemente, con la creación del Viceministerio de Evaluación y Acreditación. El espacio colegiado de la secretaria, el CONESCyT, crece al pasar de 10 a 23 miembros y se pluraliza con la incorporación de diferentes voces. Este proceso supone ampliar la presencia del Poder Ejecutivo al sumar como miembros al Secretario/a de Estado de Cultura; y designar a tres (antes dos) miembros con reconocido historial en el campo de la educación superior, la ciencia y la tecnología y a un representante de los ex presidentes del CONES o ex Secretarios de Estado de Educación Superior. Esta presencia del Poder Ejecutivo es compensada con la incorporación de nuevos sectores, ausentes en el organismo regulador anterior, que recuperan alguna especie de ideario reformista de cogobierno: al sumar a un representante de los profesores, uno de los estudiantes, uno de los empleados administrativos, cada representante es elegido por el CONESCyT entre los propuestos por cada institución de educación superior. Como representante del sector privado, se suma un académico elegido en asamblea de rectores de universidades privadas que gocen de ejercicio pleno de la autonomía. Además, se suma un representante del Sistema de Autoevaluación y Acreditación, y los representantes de la Ciencias y de la Tecnología: un representante de las instituciones de transferencia y de las instituciones de promoción y financiamiento; el Presidente de la Academia de Ciencias de la República Dominicana; el director del INDOTEC; y dos miembros designados por los institutos de investigación científica y/o tecnológica reconocidos por el CONESCyT.

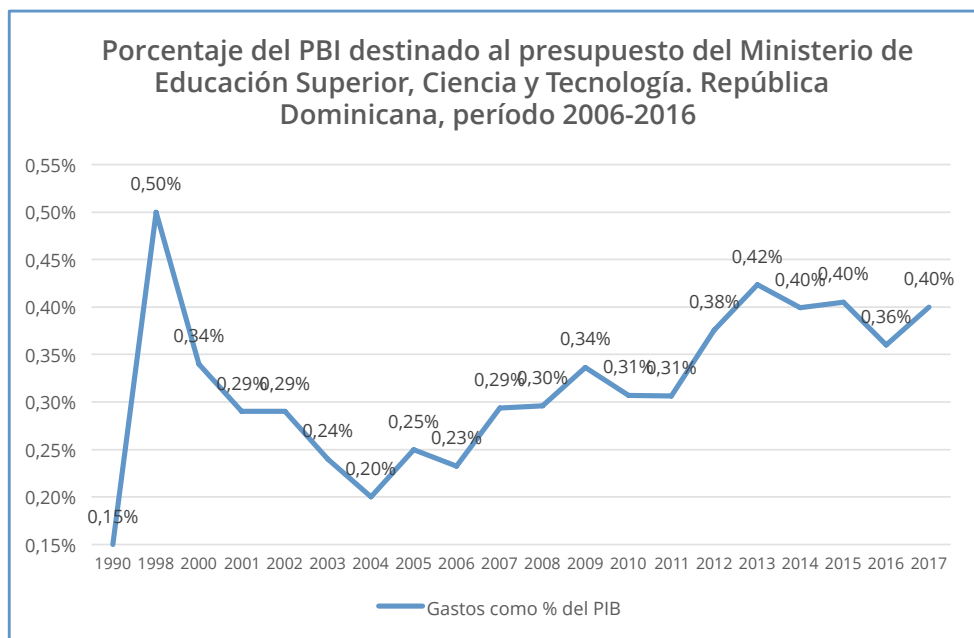
4. Del abandono de la universidad por parte del Estado al aumento de presupuesto y de las fuentes de financiamiento propio de las universidades

4.1 Tendencias decrecientes del financiamiento público en Educación Superior

Si tomamos el porcentaje del PIB destinado a educación superior como un indicador de la prioridad que los gobiernos otorgan a este sector, en el gráfico se observa una variabilidad importante durante los últimos treinta años. En 1990 representaba el 0,15%; hacia el final de esa década alcanza un pico histórico, el 0,5%, para luego bajar hasta un 0,2% en el año 2004, momento que comienza a registrar una recuperación sostenida hasta llegar al 0,4% del año 2017.

7 Un análisis de las políticas universitarias implementadas en los últimos años será incorporado en el informe final.

Gráfico 10. Porcentaje del PBI destinado al presupuesto del Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología. República Dominicana, 2006-2016



Fuente: Años 1990 y 1998 Gaméz Susana (2003) "Financiamiento de la Educación Superior en República Dominicana", SEESCyT-UNESCO/IESALC; Informe N°5. Para el resto de los años, Informe General sobre Estadísticas de Educación Superior 2005-2016, Informe General sobre Estadísticas de Educación Superior 2017

4.2 Las universidades públicas: desfinanciamiento y generación de recursos propios

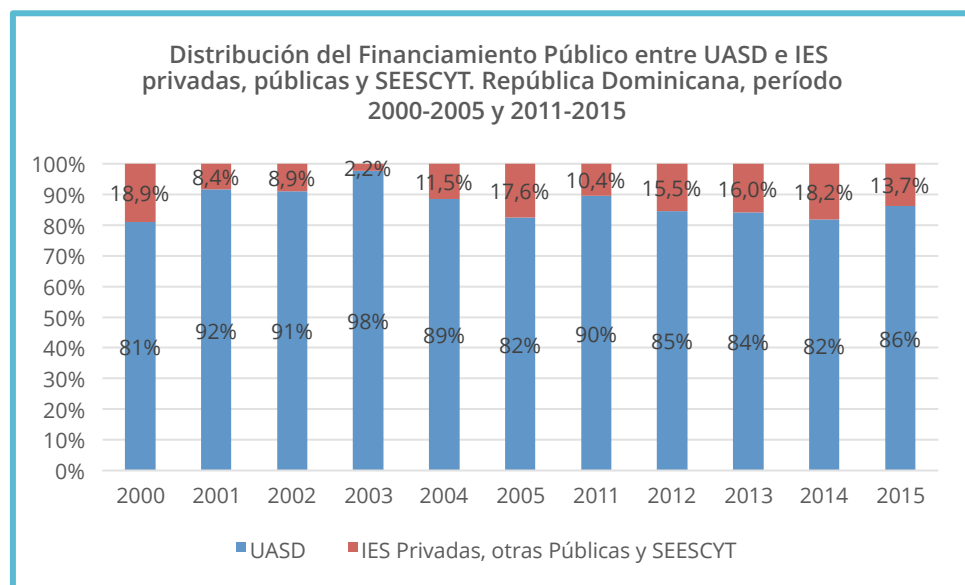
El reclamo por recibir el 5% que por ley se debe destinar a la universidad es parte de la historia de los últimos sesenta años de la UASD. En el período que va desde 1990 a 2005, el presupuesto de la UASD como porcentaje del presupuesto nacional muestra que en 1991 representó el 1,49% y en 1996, el 1,81%, pero también registra descensos, como en 1994 —con un 0,57%— y 2005 —con un 0,78%— (Franco, 2007). El bajo presupuesto que recibe la UASD, en un contexto de expansión de su matrícula, ha generado cierto deterioro de la universidad. El financiamiento público constituye para la UASD su principal fuente de ingresos, aunque se registra un descenso desde principios de este siglo: en el año 2000, el financiamiento con aporte del gobierno era del 91%; para el 2005 baja al 87% (Cinda 2007); para los años 2011 y 2013 representa el 85% y el 87% respectivamente (Cinda 2017). En cuanto a los ingresos no públicos, la segunda fuente de recursos está constituida por los derechos académicos cobrados a los estudiantes, que representan el 6,28% y el 6,84% del total, en 2011 y 2013 (Cinda, 2017). Si bien estos representan un valor mínimo, supone un modo

de privatización dentro de la educación, y los intentos de suba de la tarifa así como su diversificación con el cobro por nuevos servicios académicos han sido objeto de movilizaciones estudiantiles.

4.3 Distribución del financiamiento público hacia las universidades privadas: financiamiento a la oferta y a la demanda

Los fondos públicos no se destinan de manera exclusiva a las IES de carácter público sino que también son recibidos por las instituciones de educación privadas. En el gráfico, se muestra la evolución del financiamiento público distribuido entre la Universidad Autónoma de Santo Domingo, la SEESCYT, las otras instituciones públicas de educación superior y las universidades privadas. En primer lugar, se observa que los recursos públicos que se destinan a la educación superior son absorbidos, en mayor proporción, por la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) aunque no alcanza a representar el 5% asignado por la Ley 5778 de 1961, cuestión que ha sido objeto de lucha por parte de la universidad desde hace décadas.

Gráfico 11. Distribución del financiamiento público entre UASD y IES privadas, públicas y SEESCYT. República Dominicana, 2000-2005 y 2011-2015



Fuente: Años 2000-2005: Reporte de Cálculos de la UASD. Años 2011-2015: Informe CINDA 2007-2017

En segundo lugar, se observa que en la distribución, la UASD ha alcanzado a recibir el 98% del financiamiento público en el año 2003, y que este

porcentaje disminuyó, representando alrededor del 84% en los años 2012 a 2015. Esta reducción se explica por la creación de nuevas instituciones públicas de educación superior no universitaria que aún registran una matrícula pequeña, y la implementación de políticas y programas desde la SEESCyT junto con el tradicional financiamiento a través del subsidio de las universidades privadas.

Cabe destacar también que, para el año 1990, las instituciones públicas recibían el 73% de los aportes que el estado otorgaba a la ES, y las privadas el 27%, en un momento donde existía una sola institución pública y no se implementaban desde el estado políticas y programas universitarios que involucraran financiamiento. Lo que estaría indicando una reducción del financiamiento público que reciben las instituciones privadas.

El financiamiento público de las universidades privadas a través de subsidios es un esquema que existe desde la creación de la primera universidad privada. El estado fue un promotor de estas instituciones apoyando su creación y desarrollo con presupuesto, infraestructura y terrenos (Franco, 2007). El subsidio que reciben las universidades privadas es variable y no sigue reglas ni criterios, más bien es producto de la capacidad de lobby de las universidades privadas, lo que evidencia vínculos existentes entre ambos sectores. Según los datos de 2015, las universidades que recibieron subsidios más altos fueron la PUCMyM, la Universidad ISA, la UTEC, la Universidad Tecnológica de Cibao y la Universidad del Este (CInda, 2017).

En cuanto al financiamiento de la demanda, el MESCyT ha implementado desde el año 2009 programas de becas nacionales otorgadas a jóvenes de escasos recursos que desean ingresar a la nivel superior, cuyo propósito es generar mayor equidad en el acceso a la Educación Superior (López, 2014). Los datos para el 2006 muestran que el 54% de las becas las reciben estudiantes de la UASD, el resto se distribuye entre 26 universidades, entre las que más recibieron están la Universidad Tecnológica de Santiago, la Universidad APEC, la Universidad Católica del Cibao Oriental, la Universidad Católica de Santo Domingo, la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña; el Instituto Tecnológico de Santo Domingo, la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, y la Universidad ISA (Estadísticas del MESCyT, 2017).

4.4 Un tema tabú en el debate: el lucro del sector privado

La educación superior privada que se desarrolla en República Dominicana se inscribe en el plano de las normas “sin fines de lucro”. Así estuvo definido desde las primeras normativas y fue confirmado en la legislación actual, en la que se estipula que “[...] los ingresos obtenidos por las institu-

ciones de educación superior, como resultado de su gestión, deberán ser utilizados para su consolidación y desarrollo, conforme a su misión”. Sin embargo, de acuerdo con los testimonios obtenidos en el trabajo de campo, existiría un “lucro” de hecho que es cuestionado, especialmente por diversos actores tanto de la universidad pública como de las universidades privadas de élite o religiosas, que representan más cabalmente la idea de universidad privadas sin fines de lucro por su forma de gobierno o por una cultura organizacional orientada por valores que no son los del mercado.

De acuerdo con las informaciones que circulan informalmente en el mundo universiario dominicano, uno de los mecanismos privilegiados por el cual se benefician los dueños de algunas universidades privadas es la exoneración impositiva. Este beneficio les fue reconocido a las universidades en todas las normativas que regularon el sector privado. La ley actual establece, en su artículo 36, que:

Las instituciones de educación superior, en tanto entidades sin fines de lucro, estarán exoneradas de impuestos, pagos de derechos, arbitrio, y contribuciones en general, disfrutarán de todas las franquicias de comunicaciones, y podrán recibir todos los legados y donaciones libres de cualquier impuesto o derecho. Se les libera del pago del Impuesto sobre la Renta o cualquier otro que grave los bienes de esa naturaleza, en cumplimiento de las leyes vigentes en esta materia.

Lo que sostienen diversos informantes es que, en no pocos casos, los dueños de universidades privadas tienen también empresas que, por el tipo de productos o servicios que brindan, aparecen asociadas con la universidad. Así, la exención impositiva les permitiría evitar impuestos y/o bajar los costos de sus productos y servicios.

A pesar de que el posible lucro encubierto es un tema del que hablan muchos por lo bajo, identificándolo como un problema y una zona oscura del sistema, el asunto no ha entrado en la agenda pública de debate, lo que evidencia el lugar que tienen las universidades privadas más orientadas por la lógica del mercado. Su interés es sostener el *statu quo*, para que no sean puestas en cuestión por este lucro encubierto pero tampoco se habilite el lucro que implicaría perder el beneficio de la exoneración fiscal.

Referencias

Campos Farías, Felix (2002) “Evolución y orientaciones en la legislación en educación en la República Dominicana”, SEESCyT-UNESCO/IESALC; Informe N°1.

Cinda (2007). *Informe República Dominicana*.

Cinda (2017). *Informe República Dominicana*.

Franco, Franklin (2007) *Historia del UASD y de los estudios superiores*. Editora Universitaria, Santo Domingo.

Gaméz Susana (2003) "Financiamiento de la Educación Superior en República Dominicana", SEES-CyT-UNESCO/IESALC; Informe N°5.

López Altagracia (2014) Identidad, calidad y equidad en la educación superior dominicana: un lustro de políticas públicas, 2009-2013. En Brunner, J. J. y Villalobos, C. (Ed.) *Políticas de educación superior en Iberoamérica, 2009-2013*. Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago de Chile.

Verger, A.; Moschetti, M.; Fontdevila, C.; (2017). *La privatización educativa en América Latina: Una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias*. Universitat Autònoma de Barcelona/IE.

El caso de Argentina

Lucía Trotta

1. Introducción

Develar las modalidades que asumen los procesos de privatización y mercantilización educativa en países de una gran tradición pública, como es el caso argentino, implica una mirada que dé cuenta de la complejidad, la transversalidad y la multipolaridad del fenómeno, así como de sus características intrínsecas respecto de ciertas condiciones sociopolíticas, institucionales, demográficas e históricas (Moschetti y Gottau, 2015; Verger et. al., 2017).

En este sentido, es preciso recuperar perspectivas que nos permitan adentrarnos en la temática a partir de categorías amplias, que den cuenta de la multidimensionalidad de estos fenómenos para los que la noción dicotómica público-privado pareciera quedar estrecha. De allí que, siguiendo a Verger (2013), consideremos los procesos de privatización, liberalización y comercialización de la educación superior (ES) como distintas caras bajo las cuales se observan sus tensiones. Ello implica dar cuenta de la participación de actores privados en distintas áreas de la política universitaria (titularidad, provisión, financiamiento) pero, también, de la introducción de lógicas de mercado, como la competencia o las prácticas de compra y venta como un servicio, a nivel nacional e internacional, que dan paso al fenómeno de la internacionalización de la ES.

Detrás de dichos procesos, existen actores que buscan incidir en la orientación de la política educativa y favorecer las condiciones para la emergencia y consolidación de proveedores privados, dentro de los cuales, en un marco de globalización económica, no podemos dejar de mencionar organismos y actores supranacionales, desde el BM y el FMI hasta grupos económicos transnacionales que propician fenómenos como los de *gobernanza corporativa* (CLADE, 2014), pero también cabe resaltar el rol de los estados nacionales y los diferentes gobiernos a la hora de materializar estas tendencias (Verger, 2013; Botto, 2017; Brunner, 2008).

En este sentido, algunos autores (Rama, 2017) caracterizan el momento actual en la región como una nueva fase de la privatización de la ES en

América Latina, a raíz de la creciente diferenciación institucional, a la que se suma el desarrollo de dinámicas de la denominada educación *for profit*; y la internacionalización, con el ingreso de actores globales en los escenarios nacionales, ya sea de manera presencial o virtual.

Para el caso de la Argentina, cuya matriz está fuertemente volcada hacia lo público, el desafío es visibilizar estos procesos y tensiones, algunos de los cuales son de larga data y otros de carácter aún incipiente. En el marco del giro neoconservador que atraviesa la región en los últimos años, se observan ciertas tendencias que cobran impulso con el gobierno de Cambiemos, como la introducción de la cultura de la Nueva Gestión Pública, NGP (CTERA 2016, 2018), es decir, mecanismos que tienden a reformular los modos de gobernar lo público –por ejemplo, con la presencia de representantes del mundo privado en cargos de gestión– que dan paso a procesos de captura de la decisión pública por parte de las elites económicas (Castellani, 2019). Esto va acompañado por la propagación de discursos e imaginarios centrados en el liderazgo educativo y el emprendedorismo, que abonan al principio meritocrático como ordenador del campo educativo.

Al mismo tiempo, se produjo una fuerte caída en la inversión pública destinada al sector universitario bajo diferentes modalidades de desfinanciamiento del sector público estatal, como la subejecución presupuestaria, el retraso del presupuesto frente al proceso inflacionario, y la reducción de convenios con organismos públicos, a lo que se sumó una caída abrupta del presupuesto destinado a planes de desarrollo e infraestructura, por el lado de la oferta, y una fuerte caída en la cantidad de becas, por el lado de la demanda (Informe IEC-CONADU, 2019).

Como se observa, las distintas aristas del fenómeno vuelven necesario un análisis que recorra distintos ejes y dimensiones, tanto en términos históricos sobre cómo se fue configurando esa matriz volcada hacia lo público-estatal, como en relación con la incidencia de ciertas tendencias y orientaciones mercantilizantes que atraviesan las propias funciones de la universidad.

Este capítulo forma parte de una investigación más amplia en curso que busca abordar este proceso de manera integral. En estas páginas presentaremos una parte de estas indagaciones, focalizando en algunos elementos de la configuración histórica del Sistema de Educación Superior (SES) argentino y su gradual trayectoria hacia la privatización, y en ciertas características estructurales del sistema, a partir del análisis de información estadística. Con ello, buscamos esbozar cómo operan los procesos de privatización y mercantilización aún cuando se asientan sobre un esquema con fuerte tradición estatal y bajo modalidades de mayor opacidad, respecto de los mismos procesos en otros países de la región.

2. Del monopolio estatal a la configuración de una oferta compleja y segmentada

El Sistema Educativo (SE) argentino se caracteriza por haber consolidado tempranamente una alianza con la Iglesia Católica que implicó una privatización temprana de los niveles no universitarios, lo que se expresa en una alta tasa de matriculación que llega al 30% en los niveles de educación obligatoria. Esta alianza, cuyo origen remite a la Ley 13.047 del año 1947, que institucionalizó un esquema de subvenciones estatales para el salario docente a la educación privada, se fue ampliando y complejizando, al punto de convertirse en un elemento estructural del esquema de provisión del bien educativo en nuestro país, refrendado incluso por las últimas normativas en materia educativa (Ley Federal de Educación de 1993 y Ley de Educación Nacional de 2006) que incluyen al sector privado dentro de la educación pública (Verger, 2017). De allí que se pueda caracterizar al SE nacional como un caso de alianza público-privada, aunque algunxs autorxs han señalado el carácter dual que ésta asume, en tanto se ha configurado un sector privado desregulado e independiente que convive con un sector estatal hiperregulado, con las implicancias que ello supone en términos de segmentación del sistema y de garantías de igualdad y calidad educativa (Moschetti y Gottau, 2015).

Autoras como Vior y Rodríguez (2012) identifican diferentes etapas en la configuración de dicho esquema: una primera etapa en el momento de conformación y consolidación del sistema educativo nacional y el denominado *Estado Docente* (1853-1947), donde la educación privada asume un rol residual; una segunda etapa entre 1947 y 1989 donde se da comienzo a la privatización subsidiada y la ampliación de la presencia de proveedores privados para el sector, consolidando el principio de subsidiariedad estatal; la etapa siguiente, en el marco de la reforma estatal de la década del 90, que fortalece este *sustrato histórico de privatización* y refuerza la segmentación del sistema; y por último, lo sucedido con posterioridad al año 2003, cuando, en el marco de un viraje respecto del rol del Estado como garante del derecho a la educación, tienen lugar procesos de privatización de la política educativa.

Para el caso universitario, la mayoría de lxs autores refieren al clásico texto de Levy (1986), que propone un esquema analítico para comprender el desarrollo del sector privado de la ES de América Latina a partir de tres olas: la primera, en la década del 50, con la creación de *universidades confesionales* promocionadas por la Iglesia Católica como contracara al modelo unitario de universidad pública, hegemónico hasta ese momento. Luego, como respuesta a ciertas “falencias” del sector público –ya sea garantizando procesos de socialización y reproducción de fracciones de clase, ya sea dan-

do respuesta a una creciente demanda por acceso-, surgen las siguientes olas, a partir de la creación de *universidades privadas de elite*, que sirvieran como refugio a determinados sectores, y de universidades denominadas de “absorción de demanda excedente”, en tanto nacían para responder al fenómeno de masificación de la ES.

No hay un acuerdo unánime sobre cuánto se aplica este esquema al caso argentino, sin embargo, la mayoría de los autores concuerdan en identificar una primera ola en la década del 50, de la mano de los intereses eclesiásticos; y luego, procesos en los que emergen *universidades privadas de elite* con pretensiones de alto nivel académico y *universidades empresariales* de menor exigencia académica, menores costos y orientación profesional, vinculadas a procesos de credencialismo. La particularidad, en la Argentina, estaría dada por su sistema universitario público que, aún con ciertas “falencias”, conserva un nivel muy alto de prestigio al mismo tiempo que es de carácter gratuito y con sistemas de ingreso menos restrictivos que los de gran parte de los países de la región; por lo que siguió siendo el gran canalizador de la demanda (Fanelli, 1997).

Las universidades privadas argentina asumieron así ciertos ribetes particulares respecto de sus pares latinoamericanas, como ser entidades sin fines de lucro; no recibir financiamiento estatal y por lo tanto, depender económicamente de los aranceles, en algunos casos con una incidencia muy menor de venta de servicios y donaciones; canalizar los intereses de formación y socialización particulares de determinados grupos sociales y, salvo las excepciones que se caracterizan de elite, contar con una oferta académica de bajo costo y alta demanda, centrada en las ciencias sociales y humanas (Fanelli, 1997, Del Bello et. al., 2007).

2.1 La primera ola: el desarrollo tardío de la universidad privada

El tardío desarrollo de las universidades privadas argentinas, en tanto las primeras instituciones surgen hacia fines de la década del 50, se distingue de otros países de la región que, entre fines de siglo XIX y principios de siglo XX, vieron emerger entidades de carácter privado dentro del sector (Chile, 1888, 1928, 1954; Perú, 1917; Colombia, 1930). Dichas instituciones surgen en la Argentina en el marco de la ola de creaciones impulsadas por la Iglesia Católica en la región durante las décadas del 40 y el 50, como alternativa al modelo hegemónico de carácter universitario, laico, autónomo, cogestionado, imperante luego de la Reforma Universitaria de 1918. Aparecen en un contexto de expansión de la matrícula secundaria, complejización de los aparatos productivos, restricciones presupuestarias e incremento del costo educativo, transformaciones en las expectativas fa-

miliares, e incipientes procesos de radicalización política e ideológica en las universidades estatales (Rama, 2017).

Esto no quiere decir que durante la primera mitad del siglo XX no hubiera habido distintos intentos por constituir instituciones privadas, pero recién hacia 1958 se legaliza esta posibilidad, coronando *la larga marcha de la Iglesia* desde que viera disminuido su poder en favor del poder regio con las universidades coloniales, hacia la recuperación de su incidencia en la educación superior a nivel regional. Para el caso argentino, esto se da en paralelo al pasaje de una universidad de elite a una universidad de masas, que supuso procesos de ampliación de la base institucional pública y privada, masificación de la matrícula y expansión del cuerpo docente (Krotsch, 1993, 1997).

Desde principios de siglo habían proliferado distintas experiencias impulsadas por la iglesia que, sin embargo, no lograban el reconocimiento oficial: la Universidad Católica de Buenos Aires en 1910, Facultades de Teología y de Filosofía dependientes del Vaticano hacia 1915, la creación de Cursos de Cultura Católica en la década del 20 que convergen en 1953 en el Instituto Argentino de Cultura Católica; pero también, variados proyectos de universidades “libres” impulsados desde el mismo seno reformista y por reconocidos científicos en su búsqueda por construir esquemas institucionales alternativos al modelo napoleónico estatal (Del Bello et. al., 2007; Algañaraz, 2018).

En 1956, bajo la dictadura autodenominada “Revolución libertadora”, se articuló una medida concreta con el Decreto 6403¹, cuyo artículo 28 habilitaba a las universidades privadas para expedir títulos y diplomas, y recibir financiamiento estatal. Esta disposición, quedó sin embargo suspendida hasta que, en 1958, bajo el gobierno de Arturo Frondizi, en el marco de la conocida disputa entre *laica o libre*, se promulgó la Ley 14.557 (Ley Domingorena) y su decreto reglamentario 1404/59, inaugurando el primer marco regulatorio para la ES privada del país. Esta ley modificaba algunos puntos álgidos del decreto anterior ya que prohibía aportes estatales al sector privado y autorizaba a conferir grados académicos pero dejaba la habilitación profesional bajo regulación del Estado.

A partir de este momento se autorizó el funcionamiento de universidades católicas ya existentes y la creación de nuevas, dando paso a la primera

1 El Decreto Ley 6403/55, luego parcialmente modificado y refrendado por la Ley Domingorena, establecía un marco regulatorio para el sistema universitario como parte del proceso de *desperonización de la universidad*. Esta normativa promulgaba la autonomía académica (incluyendo elaboración de los propios estatutos y designación de profesores) y financiera de las Universidades Nacionales, así como los lineamientos para su gobierno tripartito con representación de profesores, graduadxs y alumnx en los Consejos Directivos de las Facultades y en los Consejos Superiores.

oleada de IES privadas en el país: hasta 1967 se crearon 19 universidades privadas, de las cuales 9 eran católicas, y el resto representaban intereses particulares, empresariales principalmente. Dicha proliferación institucional, que tuvo como pioneras a aquellas comunidades eclesíásticas que ya contaban con cierta tradición, una base institucional y de reclutamiento –en relación con los colegios católicos–, se vio acompañada por la creación de un organismo suprainstitucional que representaba los intereses del sector: en 1962 surge el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas (CRUP). Si bien primaba en estas noveles instituciones un enfoque doctrinario particular, contrario al paradigma laico que reinaba en las Universidades Nacionales (UUNN) el perfil que asumieron tuvo un patrón similar al de las casas de estudios estatales de corte profesionalista. En 1967, bajo un nuevo gobierno dictatorial, se promulgó el segundo marco regulatorio de la ES privada en el país (Ley 17.604 y su Decreto reglamentario 8472/69) pero al contrario del período previo, aun cuando suponía mayores prerrogativas para el sector privado, no implicó un crecimiento sustantivo de la matriz institucional².

De esta forma, se ampliaron las atribuciones de las universidades privadas al establecer un sistema de autorización provisional que, luego de quince años, al otorgarse el reconocimiento definitivo, desterraba el examen de control sobre los títulos profesionales³ (Mignone, 1998). Además, se reafirmó el impedimento de financiación estatal para el sector y se explicitó una cuestión difusa en la normativa previa al establecer que todas las universidades de carácter privado debían constituirse como personerías jurídicas sin fines de lucro.

Esta normativa ordenó al sector privado hasta la segunda etapa de expansión. En 1973 se aprobó el Decreto 451/73 que, en un contexto de reivindicación del planeamiento institucional en el marco de un proyecto nacional, suspendió las tramitaciones de creación de nuevas IES, con el fin

2 Esta etapa se caracterizó, en términos legislativos, por promover normativas específicas para cada sector (estatal, privado, provincial). Para el sector estatal, el Decreto Ley 16.912/66 que disponía la intervención de las UUNN y dio paso al episodio que quedó registrado en la memoria como “la Noche de los Bastones Largos”, daba punto final al proyecto modernizador de la época anterior que se conoció como la *época dorada* de la universidad. Esta normativa, refrendada luego por la Ley 17.245/67 para las UUNN, promulgaba la eliminación de la autonomía y el gobierno tripartito, la disolución de las entidades gremiales estudiantiles, la prohibición de toda actividad política de los centros de estudiantes, ordenando al mundo universitario bajo los principios de orden, jerarquía y eficiencia. Al mismo tiempo, en un contexto de aumento de matrícula y dificultad de las IES para absorberla, así como de radicalización política de amplios sectores, desde el gobierno dictatorial se promovió un proceso de diversificación institucional: el Plan Taquini, bajo el cual se crearon doce nuevas universidades públicas. Este proceso ha sido caracterizado por algunos autores como una segunda ola de creación de universidades, pero de carácter público (Krotsch, 1997).

3 A los fines concretos, bajo la legislación anterior, nunca se había articulado del todo un sistema de control respecto de este ítem.

de configurar una oferta acorde a dicho proyecto. El decreto siguió vigente durante la dictadura cívico militar, entre 1976 y 1983, por lo que entre fines de los 60 y la etapa siguiente solo fueron autorizadas tres nuevas universidades y un instituto universitario de carácter privado.

2.2 La segunda ola: el boom de las universidades privadas en los primeros 90

En los cinco años que van desde la asunción de Carlos Menem en la Presidencia en 1989 hasta la promulgación de la Ley de Educación Superior 24.521 (LES) se crearon veinte universidades privadas. De allí que varios autores denominan el período como la gran expansión del sector. Estas creaciones se realizaron en el marco de la Ley 17.604/67 y, a partir de 1993, bajo un nuevo decreto reglamentario (2330/93) que, si bien incorporó ciertas exigencias que luego fueron retomadas en la LES para la autorización de nuevas entidades, amplió la autonomía de las universidades más antiguas que contaban con autorización definitiva, al liberarlas de la prueba final profesional, asimilándolas de este modo a las UUNN (Del Bello et. al., 2007). La tratativa tenía como antecedente las presentaciones del CRUP de fines de la década del 80 al Ministerio de Educación nacional para impulsar la desregulación universitaria defendiendo el concepto de autonomía acorde con la plenitud de la personería jurídica y académica de sus instituciones miembros (Zelaya, 2003).

En este primer momento se inauguraron veinte nuevas instituciones (doce entre 1990 y 1993, y las ocho restantes entre 1993 y 1995). A diferencia de la primera ola, solo dos tenían carácter religioso (una de origen católico y otra protestante), el resto eran universidades de tipo empresarial y otras de corte más académico, que se centraron en el desarrollo del posgrado y la investigación, con objetivos de excelencia académica. Dentro de las primeras cabe mencionar a la Blas Pascal, Empresarial Siglo XXI, UAI, UCES, Palermo, cuya oferta involucra carreras profesionales tradicionales y otras vinculadas a nuevos campos de estudios, de corta duración y orientadas hacia la inserción laboral (Zelaya, 2012); y dentro de las segundas, universidades como San Andrés, Favaloro, Di Tella, CEMA, Austral.⁴ Como se observa, estas nuevas creaciones se orientaron a la satisfacción de nichos de demanda y a institucionalizar nuevas formas de distinción social de ciertos grupos sociales que no encontraban una respuesta en la oferta pública (Krotsch y Atairo, 2008).

4 En paralelo, se crearon nueve universidades estatales, principalmente en el área del conurbano bonaerense, como respuesta a tendencias de diversificación institucional bajo el lema de un "nuevo modelo de universidad", recuperando una lógica más local, pero también a ciertas ideas de instituciones innovadoras que se diferenciarían de las universidades tradicionales. En el marco de una reestructuración de relaciones de poder en el CIN bajo una lógica político-partidaria, las conducciones de estas nuevas instituciones irían a garantizar la implementación de la reforma universitaria en curso.

El trasfondo ideológico que atraviesa esta fuerte proliferación institucional y desarrollo del sector privado en la ES, se encuadra en los procesos de Reforma de Estado que tuvieron lugar en las sociedades latinoamericanas entre las décadas del 80 y 90, que abrieron paso a sociedades de matriz mercado-céntricas (Emmerich, 2000), y también, en todos los intentos de apertura bilateral y multilateral para la comercialización de la educación, entendida ahora como un servicio (Botto, 2017). La proliferación de instituciones privadas responde, bajo este paradigma, a la clásica idea de las corrientes liberales que asumen que elevar la competencia interinstitucional mejora la eficiencia y calidad del sistema, y otorgan al mercado un rol central en la coordinación del mismo. Hacia el año 1995, entonces, había un SES ampliado y fuertemente heterogéneo, en el que se hacían visibles las distinciones hacia adentro de cada sector, volviendo menos dicotómico el par público-privado.

La LES inauguró un nuevo escenario sistémico de regulación que incluso fue considerado por el CRUP más restrictivo que los marcos de regulación anteriores, en tanto avanzaba sobre cuestiones no solo administrativas y de autorización, sino también sobre aspectos académicos y de diseño institucional (Rama, 2017). Al mismo tiempo que ratificó que las universidades debían ser entidades sin fines de lucro, estableció un nuevo período de seis años para el reconocimiento definitivo y el rol de la CONEAU en dicho proceso, dando lugar, junto con su decreto reglamentario 576/96, a un nuevo marco regulatorio que amplió la autonomía de las instituciones al mismo tiempo que estableció criterios más rigurosos para la creación de nuevas IES. Lo que quedó demostrado en el lapso de los diez años posteriores a la ley: de cien proyectos presentados, solo fue autorizada la creación de diez institutos universitarios (Del Bello et. al., 2007). De allí que se señale que, si bien la LES reformula algunos aspectos vinculados a la relación público-privado, como la posibilidad de arancelamiento y venta de servicios o el destino de fondos públicos para el sector privado en materia de CyT, esta normativa no evidencia específicamente la alineación hacia el mercado, sino más bien que ésta se expresa en el plano de la política bajo ciertas orientaciones de carácter global que incidieron en el comportamiento de las universidades hacia modalidades volcadas al mercado y formas no explícitas del mismo (Krotsch, 1993, 1997). Es decir, si bien la LES descentraliza el régimen económico financiero del SES; formaliza e incentiva el posgrado, de carácter arancelado; incorpora la financiación de CYT para el sector privado y pone en igualdad de condiciones a ambos sectores a partir de regular los procesos de evaluación, acreditación y habilitación de títulos por igual; la creación de condiciones que propiciaron un escenario de la ES volcado hacia el mercado se observó, principalmente, en la configuración más global del denominado *Estado Evaluador*.

2.3 La ola invisible (2003-2015): nuevos formatos de expansión mercantilizada

La última etapa comenzó con un cambio de paradigma respecto del rol del Estado en materia educativa –en particular, en el ámbito universitario– durante los gobiernos kirchneristas: se produjo una expansión del subsistema universitario, motorizado por la creación de una nueva ola de universidades estatales y acompañado por el incremento de instituciones de carácter privado. El Estado reivindicó su rol de regulador del sistema y sostuvo el impulso al sector estatal a partir de políticas de financiamiento, expansión institucional e inclusión educativa, de acuerdo con el paradigma vigente en toda la región⁵. Estos impulsos trajeron tendencias encontradas entre una mayor regulación y nuevas formas de diversificación y complejización del sistema, por un lado, y la convivencia y profundización de una lógica del mercado apropiada por las instituciones a partir de la extensión territorial, por otro (Marano, 2010).

De las distintas dimensiones de análisis, elegimos centrarnos en estas primeras aproximaciones de la reconstrucción reciente de lógicas de privatización y mercantilización de la ES en el país, en los procesos de *desconcentración* o *universalización* que contienen un componente centrado en la búsqueda de nuevos alumnxs por parte de los sistemas, y que, en el caso de las *universidades de proximidad*, pueden depender de una lógica de inclusión o una lógica de mercado, ya sea que hablemos de las extensiones territoriales o la educación a distancia (Perez Rasetti, 2014).

Desde la década del 90 se viene desarrollando una tendencia que reconfiguró el SES argentino respecto de la oferta educativa y dio paso a nuevas modalidades de relación con la demanda, como la proliferación de sedes, extensiones áulicas y otros formatos que implican la réplica de carreras en una localización distinta de la casa central (Zelaya, 2012). Aun cuando dichas tendencias se iniciaran en la etapa anterior, creemos oportuno señalar que, en un contexto de reposicionamiento del Estado en materia universitaria, pareciera haberse colado una lógica de mercado por esta vía de crecimiento de las sedes o extensiones áulicas (con epicentro en el escenario universitario estatal), pero también a través de la duplicación de titulaciones y la educación a distancia (Marano, 2010).

La *expansión desagregada del sistema* (Krotsch, 2006) implica la configuración de un mercado de bienes académicos, en el caso de la expansión territorial, y la ampliación de dinámicas de mercado invisible, en el caso de

5 Hacia el final del período se sanciona la Ley 27.204 de implementación efectiva de la responsabilidad de Estado en el nivel de Educación Superior, modificatoria de la LES, principalmente en lo concerniente a declarar la gratuidad de los estudios de grado de la IES estatales y la prohibición de ofertar educación como un servicio lucrativo o alentar formas de mercantilización, así como determinar el carácter irrestricto del ingreso en todas las IES estatales.

la proliferación y duplicación de la oferta a partir de nuevas titulaciones. Ambos procesos impulsan la constitución de un sistema fragmentado con diferentes ofertas para públicos diferenciados, ya sea entre instituciones como hacia adentro de cada institución, donde la calidad de enseñanza, pero también de la experiencia institucional, se pone en entredicho (Marano, 2010; Krotsch, 2006).

Solo por tomar un ejemplo, a partir de la escasa información disponible, para el año 2007 el conjunto de sedes de las universidades públicas y privadas comprendía 258, localizadas principalmente en CABA y Provincia de Buenos Aires. De éstas, 148 pertenecían al sector estatal (sumando las sedes de Universidad Tecnológica Nacional) y 110 al sector privado, siendo este sector el que lideraba la oferta por fuera de los Consejos Regionales de Planificación de la ES (CPRES) originales (Del Bello, 2007), con todas las implicancias en términos de coordinación y regulación del sistema que eso conlleva. Si bien algunos autores remarcan que en el período se recuperaron y actualizaron ciertas normativas en pos de regular esta expansión⁶, la falta de información hace difícil evaluar el impacto de éstas y mucho menos analizar cuánto se ha avanzado en desmontar la lógica mercantil que guía estas dinámicas.

Es decir, ante una dinámica de expansión institucional de mediano crecimiento, como fueron las creaciones de universidades privadas para el período en cuestión, pareciera que el sistema privado despliega su expansión institucional por la vía de la extensión de sede, y por medio del desarrollo de la educación a distancia, a juzgar por la alta tasa de matriculación de aquellas instituciones privadas cuya oferta se basa en esta modalidad. Es oportuno señalar, como advierten varios autores, cuánto de la lógica mercantil tracciona la expansión del sector estatal en estas mismas modalidades, teniendo en cuenta que, por ejemplo, las extensiones áulicas habilitan no solo a cobrar aranceles, sino también a posicionar a las UUNN de origen en mejores condiciones en la negociación presupuestaria, en tanto incrementan así los números de su población estudiantil, y a generar complementos salariales para sus docentes, constituyéndose de este modo en fuentes externas (o privadas) de financiamiento (Marano, 2010, Zelaya, 2012).

Aun con un vacío importante respecto de la información sobre estos procesos y a partir de las escasas investigaciones al respecto, se observa una complejización del mapa universitario, cuyas transformaciones en términos

6 Perez Rasetti (2014) señala que durante el gobierno de Néstor Kirchner se recuperó la vigencia del Decreto N° 1047/99 que regulaba la instalación de carreras fuera de la región originaria de una universidad; se normalizó la situación de las sedes, subsedes y extensiones áulicas mediante la Resolución ME N° 1671/06 que aprueba lineamientos para la evaluación; y se promulgó la Resolución ME N°1180/07 que crea un Registro de Convenios de asociación, articulación y de Experiencias de Articulación.

de expansión y diversificación de la oferta institucional parecieran redundar en un incremento de la segmentación del sistema y, con ello, en un cuestionamiento a la ampliación de la ES como un derecho.

3. La foto de un modelo de matriz pública-estatal-universitaria. Tendencias históricas y recientes

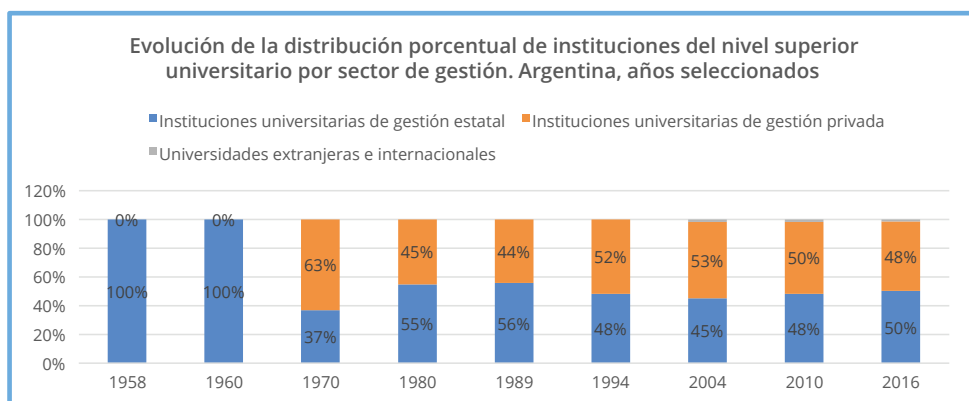
Al considerar las tres dimensiones clave que expresan el grado de privatización de los SES (la configuración institucional, la distribución de la matrícula y la estructura del gasto), la Argentina se sitúa dentro de los sistemas más orientados a lo público, aunque se vislumbran ciertas tendencias, algunas de carácter más moderado y otras más visibles que, en los últimos años, tensionan dicha matriz, así como otras que la refuerzan. Nos centraremos, a continuación, en un análisis introductorio de estas dimensiones, haciendo foco en el subsistema universitario, por ser eje de nuestras primeras indagaciones, y por la representatividad cuantitativa pero también simbólica que tiene el mismo dentro del SES nacional.

Como dimos cuenta en los apartados anteriores en relación con la oferta institucional, el SES argentino pasa de una hegemonía público-estatal, que predomina hasta la década del 60, a un esquema mixto que hacia el año 2016 supone una distribución porcentual de las IES del subsistema universitario que rondan el 50% para el sector público y el 48% para el sector privado.

Esta distribución tiene ribetes particulares respecto de lo que sucede en el resto de América Latina. Con posterioridad a la primera ola de expansión de instituciones privadas resultante de la normativa impulsada a mediados de los años 50, que implicó que hacia comienzos de la década del 70 el subsector público-estatal representara solo el 37% del total de la oferta institucional universitaria, el sector público recuperó participación de la mano del Plan Taquini que, en esta época, impulsó la creación de universidades nacionales en el interior del país. Dicha situación quedó prácticamente congelada en los períodos subsiguientes y se revirtió con fuerza en los comienzos del segundo período consignado. Recién en el año 2015 el sector público recuperó mayor participación en la oferta institucional, luego de más de veinte años de fuerte presencia del sector privado. Este último se había configurado como producto de la segunda ola expansiva en los 90, en la que sólo en el subperíodo de 1989-1993 se produjo una tasa de crecimiento del 74%, aunque también, cabe señalar el sostenido crecimiento en los años posteriores, ya que entre 1994 y 1998 se crearon nueve IES privadas, en su mayoría universidades, aún en el marco de “apertura regulada” que promovió la LES y el rol que cumplió la CONEAU en dicho proceso.

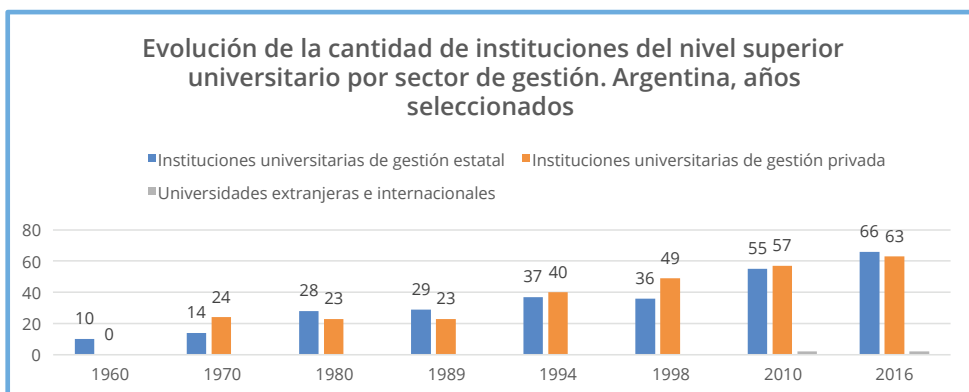
En el transcurso de lo que denominamos la *ola invisible*, entre el año 2004 y el año 2015 (según información disponible), hubo un gran crecimiento del subsistema universitario en general, en tanto creció en un 30%, pasando de un total de 100 IES a 130. Esta variación estuvo alimentada principalmente por el crecimiento de universidades estatales, que pasaron de 39 a 61 en dicho período y, en menor medida, por el crecimiento de universidades privadas, que pasaron de 41 a 49, con una tasa de variación del 20%. Es de destacar el crecimiento del sector entre los años 2010 y 2014, cuando pasaron (contando universidades e institutos) de 57 a 63 en total.

Gráfico 1. Evolución de la distribución porcentual de instituciones del nivel superior universitario por sector de gestión. Argentina, período 1998-2016



Fuente: Anuario Estadístico. Departamento de Información Universitaria (DIU)- Secretaría de Políticas Universitarias (SPU)- Ministerio de Educación (ME) y García de Fanelli, A. M. G. de y Balán, J. (1994)

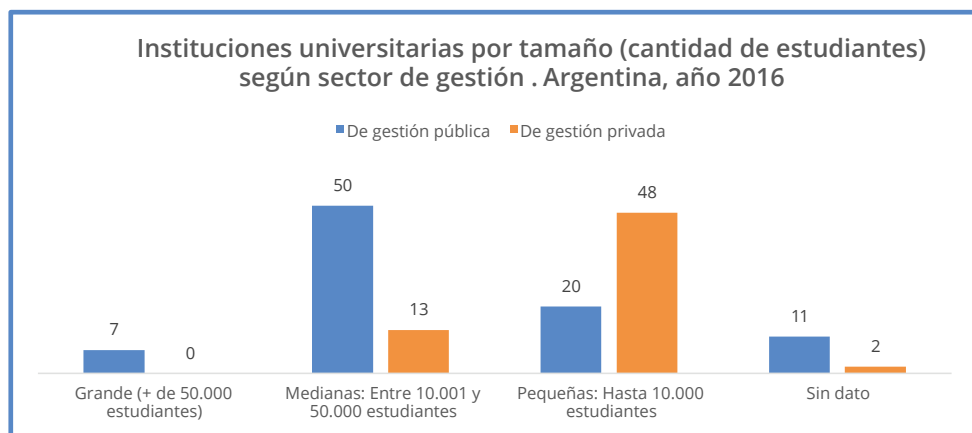
Gráfico 2. Evolución de la cantidad de instituciones del nivel superior universitario por sector de gestión. Argentina, período 1998-2016



Fuente: Anuario Estadístico. Departamento de Información Universitaria-SPU-ME y García de Fanelli, A. M. G. de y Balán, J. (1994)

El crecimiento del subsector universitario se corresponde a su vez con un crecimiento de todo el SES, en tanto también se incrementan las instituciones superiores no universitarias, principalmente en el sector estatal, que entre 2010 y 2014 crea 75 nuevas instituciones, mientras que el sector privado se incrementa solo en 9 (García de Fanelli, 2016). Siguiendo un análisis morfológico del subsistema universitario, del conglomerado de instituciones privadas, el 98% son pequeñas o medianas (79,7% y 18,8%, respectivamente). Solo una institución se encuentra comprendida dentro de la definición “grande” y es la Universidad Empresarial Siglo XXI, cuya particularidad reside en contar con una amplia oferta on-line bajo distintas modalidades en todas las provincias y en la ciudad de Buenos Aires. Las instituciones medianas, que son 12, se caracterizan por ser todas universidades, de las cuales más de la mitad fue creada en la primera ola (cuatro de raigambre católica), y la otra mitad en la segunda⁷. Las instituciones universitarias estatales son mayoritariamente medianas (51,7%), seguidas de las pequeñas (36,2), pero con una proporción mayor de las grandes (12,1%).⁸

Gráfico 3. Instituciones universitarias por tamaño (cantidad de estudiantes) según sector de gestión. Argentina, año 2016



Fuente: Anuario Estadístico 2016. Departamento de Información Universitaria – DNPelU-SPU-ME

Ello implica que la mayor parte de la oferta del sector privado se compone de instituciones con baja matriculación, ya que entre ocho universidades concentran el 50% de la misma. Estas universidades, creadas entre la primera y segunda ola, tres de ellas católicas, son: Universidad Empresarial Siglo 21, Universidad Argentina de la Empresa, Universidad del Salvador,

7 La clasificación por tamaño sigue el criterio que hace el Departamento de Estadística de la SPU: Grandes (+ 50.000 estudiantes), Medianas (entre 10.001 y 50.000 estudiantes), Pequeñas (hasta 10.000 estudiantes)

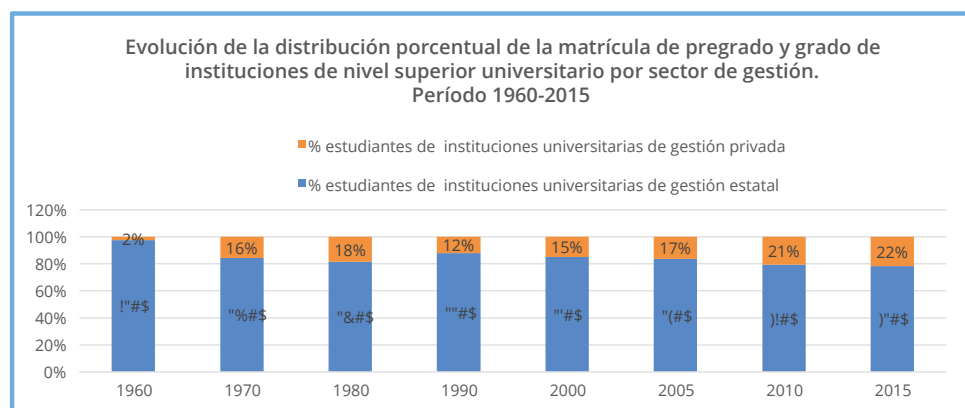
8 Fuente: SPU

Universidad Católica de Salta, Universidad Abierta Interamericana, Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales, y Universidad de Morón.

De allí se deduce un fenómeno que marca su particularidad respecto de otros países latinoamericanos, donde la tendencia ha sido que la expansión institucional privada sea acompañada por el incremento de la matrícula, y que dichas instituciones absorban la demanda a la que las IES estatales no logran o no procuran dar respuesta. Es decir, en gran parte de América Latina las IES privadas han sido un engranaje fundamental para la ampliación de la matrícula y la cobertura, y con ello, la conformación de SES más masivos. En cambio, en Argentina, a pesar de la expansión institucional privada y en un contexto de regulación estatal, el sector estatal sigue siendo el que concentra la mayor proporción de estudiantes, que para el año 2015 representaban el 78% del total, mientras que el 22% restante correspondía a la matrícula privada. Por lo que se sostiene que es un sistema cuya matriz está configurada sobre una base público-estatal-universitaria, considerando que más del 70% de la matrícula se concentra en este subsistema y aún, considerando el total de la ES, hay una hegemonía del mismo, en tanto dentro de las instituciones superiores no universitarias, las estatales reúnen la mayor cantidad de estudiantes (64%).

Cabe destacar que para el subsector universitario la proporción público-privado ha ido modificándose desde el año 1990 y, si bien sigue teniendo un número bajo de privatización si lo comparamos con muchos países de la región se observa una tendencia sostenida, en los últimos veinte años, de redistribución hacia el sector privado.

Gráfico 4. Evolución de la distribución porcentual de la matrícula de pregrado y grado de instituciones de nivel superior universitario por sector de gestión. Período 1960-2015

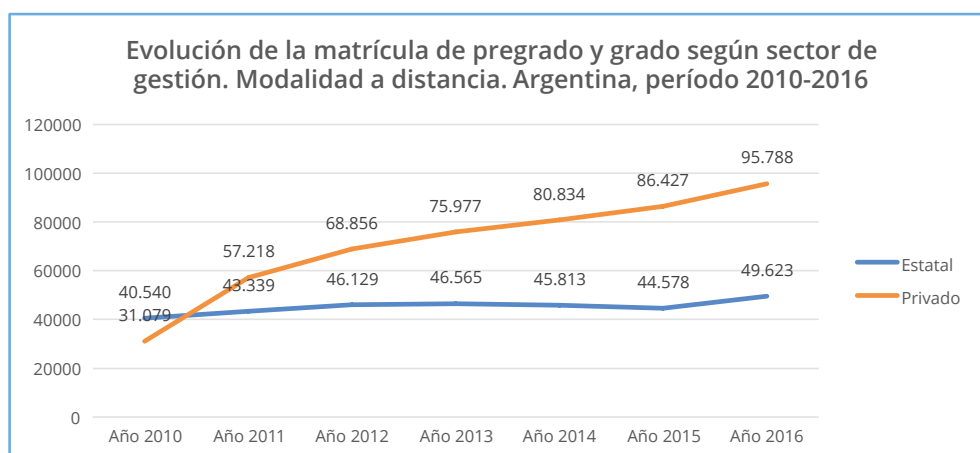


Fuente: Anuarios Estadísticos (1986-1996) CIEE - Programa de Mejoramiento del Sistema de Información Universitaria (PMSIU). SPU-Ministerio de Educación. Anuarios Estadísticos (1997 - 2016). Departamento de Información Universitaria-SPU-ME

Incluso en el contexto del incremento de las universidades estatales que se produjo con los gobiernos kirchneristas, los porcentajes de distribución de la matrícula tienden a reposicionar al sector privado. Este fenómeno se registra en todos los niveles y modalidades del SE, ya que solo entre los años que van de 2003 a 2010 se incrementa en tres puntos porcentuales la participación del sector privado (pasa de 22,7% a 25,7%), siendo el sub-sistema universitario el más dinámico en tanto pasa de 14, 5% a 20,5% (Botinelli, 2013).

Como dimos cuenta en el apartado de la *tercera ola* respecto de nuevas modalidades de complejización del SES, el sector más dinámico de crecimiento matricular es la educación a distancia. Esta modalidad comprende una oferta de 433 titulaciones, de las cuales el 52,66% corresponde a títulos de grado; el 29,79% a pregrado y el 17,55 % al nivel de posgrado. En conjunto, representa casi el 5% del total de titulaciones que se brinda en todo el SES nacional (9275)⁹. Esta modalidad tuvo un crecimiento sustancial en el período 2010-2016, cuya variación rondó alrededor del 100%. Sin embargo, mientras que en el sector estatal la modalidad se incrementó en un 22%, el sector privado, al pasar de 31.000 estudiantes a casi 100.000, tuvo un crecimiento exponencial de 208% en este breve lapso temporal. Con lo que, considerando solo esta modalidad, que representa el 7,5% del total, el sector privado es el que lidera la ampliación y concentración matricular.

Gráfico 5. Evolución de la matrícula de pregrado y grado según sector de gestión. Modalidad a distancia. Argentina, período 2010-2016

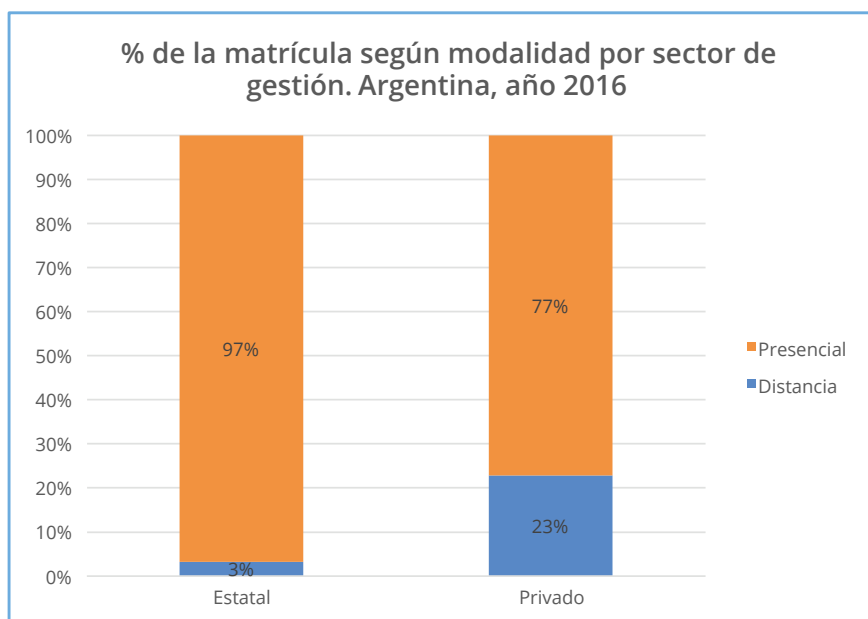


Fuente: Anuarios Estadísticos (2010 - 2016). Dirección de Información Universitaria-SPU- ME

⁹ Fuente: SPU: <https://estudia-en-argentina.com.ar/category/estudia-en-argentina/>

Aun cuando es una proporción baja respecto de toda la matrícula, se observa una tendencia en alza que comparte rasgos con procesos similares de carácter más global. Eso se ve reflejado, también, en la composición del total de matriculados en cada sector, donde la modalidad a distancia representa un 3% en el sector estatal y un 23% en el privado.

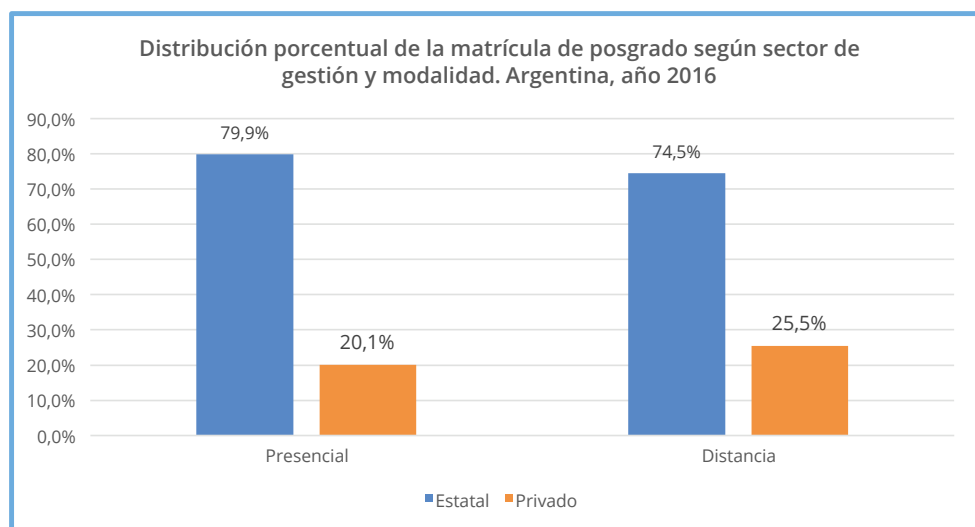
Gráfico 6. Porcentaje de la matrícula según modalidad por sector de gestión. Argentina, año 2016



Fuente: Anuario Estadístico 2016. Dirección de Información Universitaria-SPU-ME

Un fenómeno similar ocurre con el nivel cuaternario. El desarrollo exponencial de este nivel comenzó en la década del 90, dinamizando la oferta institucional principalmente de la mano de la proliferación de maestrías volcadas al sector de administración y negocios; fenómeno inscripto en el contexto mercantilizante de la época y asociado al credencialismo más que a un crecimiento sustantivo producto de la diferenciación disciplinar (Krotsch, 1993). En la actualidad, de manera similar a los otros niveles educativos, la mayor proporción de la matrícula total del posgrado está contenida en el sector estatal y en menor medida en el privado (80% y 20% respectivamente). La proporción refleja, principalmente, la distribución de lxs estudiantes que cursan sus posgrados de manera presencial. Sin embargo, si se observa la modalidad a distancia, esta proporción decrece en detrimento del sector estatal, representando el 74,49% contra el 25,51% del privado.

Gráfico 7. Distribución porcentual de la matrícula de posgrado según sector de gestión y modalidad. Argentina, año 2016



Fuente: Procesamiento del Departamento de Información Universitaria-SPU-ME, año 2016

Sobre la distribución relativa del total por sector y modalidad, observamos que en el año 2016 la matrícula se concentra en el sector estatal presencial (77,5%), luego en menor proporción en el sector privado presencial (19,5%), y en menor medida en las modalidades a distancia, donde también el sector estatal reúne la mayor cantidad de matrícula (2,19%) por sobre el sector privado (0,75%). Esta mirada sincrónica no refleja, sin embargo, un movimiento que se advierte entre los años 2015 y 2016, que habrá que observar si a futuro se convierte en una tendencia, respecto del crecimiento de cada sector. Mientras que entre ambos años, bajo la modalidad presencial solo creció el sector privado (8%), bajo la modalidad a distancia se produjo un crecimiento de este sector en un 211%, un salto exponencial comparado con el tímido 5% con el que creció el sector estatal.

Finalmente, como señalamos con anterioridad, uno de los principales indicadores para determinar el grado de privatización estructural de un SES es –junto con la distribución de la matrícula y la estructura de la oferta educativa– la distribución del financiamiento. En este sentido, este tercer elemento suma a caracterizar el modelo argentino como de matriz público-estatal. Esto es así, en tanto del análisis de distintas dimensiones del financiamiento educativo y la distribución del gasto se observa una clara impronta estatal. En primer lugar, si observamos el gasto total en ES como porcentaje del PBI (gasto que conjuga los aportes estatales y el aporte privado, es decir, de las familias a la educación), éste representa en el año

2017 el 1,33; y el año 2015 es el momento de mayor inversión de los últimos años (1,35%). Este gasto se destina en un 70% al subsistema universitario y el 30% restante al subsistema no universitario, mientras que, si analizamos la distribución por sector, se observa que el 86,2% se destina al sector estatal y el 13,8% al privado. Aunque cabe destacar, desde el año 2010, una tendencia al incremento de los fondos destinados al sector público en detrimento de los destinados al sector privado, en tanto para esa fecha representaban el 76% y el 24%, respectivamente¹⁰.

Ahora bien, de este gasto total, el 90% es gasto público que, expresado como porcentaje del PBI, representa un 1,2%. De éste, el 76% se destina al subsector universitario y el 24% al no universitario. Y considerando los sectores, el 97% se destina al estatal mientras que solo el 3% restante al sector privado. Esto significa que las familias son las que destinan más fondos al subsector no universitario y al sector privado, mientras que el Estado concentra su financiamiento en el sector universitario y público-estatal. Precisamente en este sector se observa una tendencia de creciente inversión que queda demostrada en el crecimiento de la participación de los fondos destinados a las UUNN como porcentaje del PBI que, más allá de algunos vaivenes coyunturales, marca una tendencia desde mediados de los 90 en adelante (ver gráfico 8 en página siguiente).

De este gasto, la mayor proporción (87,36% del gasto corriente) se destina a salarios, contra otros ítems como bienes y servicios (9,47%) o becas y subsidios (3,17%). Y si bien esta distribución tiene un carácter histórico, es importante señalar que se evidencia una tendencia a la baja en estos dos últimos aspectos con posterioridad al año 2015. Estos montos representan para las UUNN alrededor del 80% de sus presupuestos, correspondiendo el 20% restante a fondos propios que recaudan a partir de la venta de servicios y aranceles de cursos de pregrado, posgrado o de la modalidad a distancia.

En este punto cabe destacar que, si bien los mecanismos de asignación de fondos se enmarcan en las leyes de presupuesto nacionales anuales, desde el año 1993 entran en vigencia otros mecanismos de financiamiento bajo la modalidad de programas, que tienden a introducir mecanismos competitivos en el sector. La mayoría de ellos están orientados al financiamiento de la oferta y, en menor medida, hacia la demanda a partir de los Programas Nacionales de Becas: Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU), Programa Becas Bicentenario (PBB) y becas PROGRESAR; aunque cabe destacar que, con posterioridad al 2007, se incorporan Programas de asignación de recursos no competitivos a las UUNN (García de Fanelli, 2016).

¹⁰ Fuente: Red IndicES - Red Iberoamericana de indicadores de Educación Superior, 2018.

Gráfico 8. Participación porcentual del presupuesto transferido a Universidades Nacionales en el PIB. En millones de pesos corrientes. Argentina, período 1993-2015



Fuente: Anuarios de Estadísticas Universitarias Argentinas 1993-2015. DNPelU-SPU-ME

Consideraciones finales

Este capítulo se presenta como un avance de una investigación de mayor alcance que busca responder a ciertos interrogantes alrededor de los procesos de privatización y mercantilización en Argentina, en el marco de transformaciones de los SES en todo el mundo occidental y en la región en particular.

En estas primeras aproximaciones esbozamos cierto recorrido histórico que se presenta como fundamental para dilucidar cómo se fue configurando el carácter público-estatal-universitario de nuestro SES nacional y, en particular, cuáles fueron las dinámicas que tensionaron o impulsaron dichos procesos. De allí, la centralidad otorgada a los distintos momentos en los que se amplió la oferta institucional privada y sus ciclos de expansión, y los períodos en los que se profundizaron las tendencias a la diferenciación institucional y la complejización del sistema. En este sentido, reafirmamos la trayectoria de un modelo con hegemonía universitaria estatal hacia un *modelo dual borroso* (Fanelli, 2006), en tanto ciertos procesos de los últimos

años permanecen a primera vista invisibilizados e imbricados, al mismo tiempo que se comprueba un crecimiento constante del sector privado, por momentos en términos de oleadas, por momentos de manera más silenciosa. El análisis de los datos estadísticos, nos permitió echar luz sobre ciertas características estructurales del sistema y tendencias, algunas más tímidas, otras de mayor vehemencia, que lo tensionan o refuerzan.

Para finalizar, cabe señalar que es imperante profundizar estos análisis, con el sentido de correr el velo que vuelve opacos los procesos de privatización y mercantilización que tienen lugar en sistemas de matriz y tradición estatal como el nuestro, así como develar la herencia en materia universitaria que nos legan estos últimos cuatro años de un gobierno de cuño neoconservador y neoliberal.

Referencias

- Algañaraz, V. (2018). Universidad ¿Laica y pública o confesional y privada? La constitución de las universidades católicas en argentina, como espacios refractarios al reformismo universitario (1955-1958). *Argumentos* (20). Instituto de Investigaciones Gino Germani, FSoc, UBA.
- Botinelli, L. (2013). El debate sobre el crecimiento reciente de la educación privada. *La Educación en Debate*, (11), Ministerio de Educación de la Nación. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE).
- Botto, M. (2017). La internacionalización de la educación superior en la Argentina(1995-2015): ¿Convergencia global o peculiaridades nacionales? *Revista Electrónica "Actualidades Investigativas en Educación"* *Revista Electrónica "Actualidades Investigativas en Educación"*.
- Brunner, J.J. (2008). El sistema de educación superior en Chile: un enfoque de economía política comparada. *Avaliação*, v. 13, (2), p. 451-486. Campinas; Sorocaba, SP.
- Castellani, A. (2019). ¿Qué hay detrás de las Fundaciones y ONGs Educativas? Las redes de influencia público-privadas en torno de la educación. *Informe de Investigación* (6). Observatorio de las elites CITRA-UMET-CONICET.
- CLADE (2014). Mapeo sobre tendencias de la privatización de la educación en América Latina y el Caribe. Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación.
- Del Bello, J. C.; Barsky, O.; Giménez, G. (2007). *La universidad privada argentina*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Duhalde, M. A. y M. Feldfeber (2016). *Tendencias privatizadoras de y en la educación argentina*; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA).
- Emmerich, G. (2000). América Latina: ¿Mas Estado? ¿Más Mercado? ¿O mejor, más Sociedad? En: Oscar Oszlak (comp.). *Estado y sociedad. Las nuevas reglas del juego*. Volumen 2. Buenos Aires: Eudeba/UBA.

- Feldfeber, M., Puiggros, A., Robertson, S. y M. Duhalde (2018). *La privatización educativa en Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina – CTERA.
- García de Fanelli, A. M. (1997). La expansión de las universidades privadas. *Revista Pensamiento Universitario*, Buenos Aires, año 5, n. 6, p. 56-72, 1997.
- ___ (2016). *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2016*. CINDA, Universia.
- García de Fanelli, A. M. y Balán, J. (1994). Expansión de la oferta universitaria: Nuevas instituciones, nuevos programas. *Educación Superior* (106). CEDES, Buenos Aires, Argentina.
- Gottau, V. y M. Moschetti (2015). El Sistema Educativo argentino. Entre la Privatización interna y la Privatización abierta: trayectorias divergentes y desigualdades. *Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional*, Curitiba, v. 10, n. 26, P.182-202 set./dez. 2015. Disponible en: http://www.utp.br/cadernos_de_pesquisa/
- Informe IEC-CONADU (2019). Análisis de la política de financiamiento para las Universidades Nacionales 2016/2018. 15 puntos básicos. Disponible en https://iec.conadu.org.ar/files/publicaciones/1567090755_informe-2016-primer-semester-2019-15-puntos.pdf
- Krotsch, P. (1993). "La universidad argentina en Transición ¿Del Estado al mercado?". *Revista Sociedad* (3). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- ___ (1997) El peso de la tradición y las recientes tendencias de privatización en la universidad argentina: hacia una relación público - privado. *Avaliação: Revista Da Avaliação Da Educação Superior*, 2(4). Disponible en: <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/978>
- ___ (2006) Las localizaciones regionales, sedes, subsedes, extensiones áulicas, centros distantes: la evaluación de su calidad y pertinencia. Seminario INTER-CPRES, 1. 2 y 3 de oct. 2006. Acta n. 236. Secretaría de Políticas Universitarias-MECYT. Disponible en: http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/CPRES
- Krotsch, P. y Atairo, D. (2008). *De la proliferación de títulos y el desarrollo disciplinario en las universidades argentinas*. Buenos Aires, IIPE-UNESCO.
- Levy, D. (1986). *Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance*. Chicago: University of Chicago Press.
- Marano, G (2010). ¿Hacia una universidad pulpo? La apertura de sedes: expansión, tramas políticas y mercado universitario. *RAES*, (2).
- Mignone, E. (1998). *Política y Universidad. El Estado Legislador*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Pérez Rasetti, C. (2014). La expansión de la Educación Universitaria en Argentina: Políticas y actores. *Integración y conocimiento. Revista del Mercosur educativo* (2).
- Rama, C. (2017). *La nueva fase de la Universidad Privada de América Latina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseco; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad Abierta Interamericana.
- Verger, A.; Moschetti, M.; Fontdevila, C. (2017). *La privatización educativa en América Latina: Una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias*. Universitat Autònoma de Barcelona /IE.
- Verger, A. (2013). Políticas de mercado, Estado y universidad: hacia una conceptualización y explicación del fenómeno de la mercantilización de la Educación Superior. *Revista de Educación*, (360). Enero-abril 2013, pp. 268-291 DOI: 10.4438/1988-592X-RE-2011-360-111

Vior, S. y L. Rodríguez (2012) La privatización de la educación argentina: un largo proceso de expansión y naturalización. *Pro-Posições*, v. 23, (68) Campinas, p. 91-104, maio/ago. 2012.

Zelaya, M (2003) El marco legislativo de las universidades privadas: el caso argentino y mexicano. Ponencia presentada en el Congreso Nacional SAECE (Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación).

___ (2012) La expansión de universidades privadas en el caso argentino. *Pro-Posições*, v. 23, (68) Campinas, p. 179-194, maio/ago. 2012.

Los desafíos de la universidad en América Latina frente a la privatización

Fernanda Saforcada

Los sistemas universitarios de América Latina son territorios en los que viene desplegándose una disputa sustantiva por el sentido de la educación y del conocimiento, y, en definitiva, de las sociedades que queremos. Como hemos visto a lo largo de estos capítulos, los procesos, las acciones y los actores son heterogéneos, pero existen elementos y estrategias comunes; lo que da cuenta de que es preciso estudiar la cuestión con una perspectiva desdoblada, ya que las tendencias son regionales pero las formas que asumen son locales.

Como señalamos al inicio, en esta publicación quisimos compartir algunos primeros resultados de un proyecto de investigación en curso. Ese es el motivo por el que en algunos tópicos hubo mayor profundización que en otros que aún se están trabajando, de modo que se presentaron más bien a modo de indicios.

La conjunción de privatización y mercantilización, de expansión del sector privado y de orientación al mercado de lo público, tiene dimensiones sustantivas y requiere acciones urgentes. Las formas en que se están impulsando estos procesos se han ido volviendo menos evidentes, toda vez que tienden a diluirse las diferencias entre lo público y lo privado, y, al mismo tiempo, el sector privado se apropia y redefine banderas históricas de la universidad pública, como la autonomía y su rol en la democratización del acceso a la educación superior.

Esto plantea enormes desafíos a los colectivos universitarios, a los sindicatos docentes y a todas las organizaciones comprometidas con la igualdad, la justicia y los derechos sociales. Lo que está en juego no es sólo el sistema universitario en sí mismo, sino también su rol en la construcción de hegemonía y su enorme capacidad de incidencia en la política pública.

La investigación y el estudio de los casos nos permitieron abrir un interrogante en relación con los organismos de evaluación y acreditación. Sin duda, en los 90 estas agencias fueron impulsadas como parte del pro-

grama neoliberal, desde una concepción tecnocrática de la política. Sin embargo, en los hechos, operaron como un resguardo frente a los avances de ciertas formas de privatización que, de acuerdo con lo observado en Perú y República Dominicana, desarrollan estrategias muy agresivas y aceleradas, con propuestas que debilitan la educación superior transformándola en puro negocio e interés personal, sin garantías mínimas –ni siquiera elementales– de la educación que se ofrece a las y los estudiantes. Son formas de privatización depredatorias.

Se nos planteó, entonces, una paradoja. En los casos estudiados, las agencias y los dispositivos de evaluación y acreditación pueden ser vistos como una privatización de lo público, porque implicaron introducir lógicas del *new management* y porque constituyeron un modo de equiparar universidades públicas y privadas desconociendo la autonomía de las primeras. Pero también, al parecer, podrían ser vistos como un fortalecimiento de lo público en la medida en que introdujeron alguna instancia de control del Estado sobre la expansión de lo privado. De los datos estudiados hasta el momento en la investigación se desprende que, en los países con acreditación temprana, la privatización depredatoria no logró entrar con la misma fuerza que en los países en los que la evaluación y acreditación son recientes.

Toda forma de privatización encierra un problema; o al menos así lo entendemos aquellos y aquellas que pensamos que la educación nunca debe responder a intereses particulares. No obstante, estas formas masivas de hacer negocio con la educación superior entrañan un doble problema, porque al anterior le suman que, efectivamente, son una estafa hacia los que asisten a esas instituciones y, a la vez, son un fuente de poder por la acumulación, en pocas manos, de montos significativos de dinero y de cantidad de ciudadanos que dependen de ellas para poder finalmente lograr su objetivo y su deseo: un título universitario.

La paradoja antes formulada nos abre un gran reto: cómo pensar alternativas de regulación que, por fuera de la privatización, de la tecnocracia y de la racionalidad neoliberal, nos permitan consolidar lo público y protegerlo de la privatización en los sistemas universitarios actualmente existentes. En el mediano plazo, podrán desarrollarse líneas de trabajo que busquen transformaciones profundas, pero en los tiempos que corren y frente a las velocidades del poder económico, las realidades de las universidades en nuestros países nos plantean urgencias.

Las disputas por los sentidos y por las formas de creación, recreación y transmisión del conocimiento y de la cultura atraviesan este conjunto de cuestiones: si la educación es un derecho o un servicio; si el conocimiento es un bien común o una mercancía, un *commodity*. En estas tensiones,

la universidad pública tiene mucho para hacer. Como dijo Gabriela Diker, rectora de una universidad pública argentina:

No da lo mismo formarse y trabajar en una universidad que cree que su función social es seleccionar a los jóvenes que llegan allí, que en una que cree que su función es garantizar un derecho. No da lo mismo formarse, trabajar, investigar en una universidad que se deja interrumpir por lo que pasa; que no se conforma con repetir cien veces lo que otros han escrito y que abandona, a veces, la vida académica para convertir la universidad en un lugar donde la vida intelectual pueda tener lugar. No da lo mismo formarse en una universidad que acompaña las luchas de los colectivos cuyos derechos han sido vulnerados o trabajar, estudiar, graduarse en una universidad que se sabe parte de las luchas que se dan fuera de la universidad por construir sociedades más justas y más igualitarias. [...] Esto es lo que inquieta al poder. Por eso las universidades vamos a seguir siendo un blanco del poder en América Latina; porque los y las jóvenes que seamos capaces de formar en universidades populares, democráticas, feministas, harán del mundo un lugar más justo de lo que nosotros hemos sido capaces».1

No cabe duda de que esto sólo es posible en una universidad pública, es decir, una universidad capaz de albergar las pluralidades y trabajar a partir de ellas, con ellas, en la garantía de derechos, conjugando lo diverso en la construcción de lo común. Pero la universidad que se identifica como pública debe ser pública; es decir, que la universidad se nombre como pública es condición necesaria pero no suficiente. Es preciso poner en cuestión algunos de los núcleos duros que hemos visto a lo largo de este texto y que constituyen limitantes, tales como las formas y criterios de distribución de los recursos; la prohibición del lucro en todas sus formas; la distinción clara entre lo público y lo privado, y entre universidades públicas y privadas; la identificación y puesta en cuestión de las lógicas mercantilizadas de regulación del conocimiento y el trabajo; entre otras.

La radicalización de lo público es condición para la construcción de sociedades más justas e igualitarias. En la región más injusta y desigual del planeta, como lo es América Latina, la universidad pública tiene un compromiso y una batalla que dar.

1 Exposición de la Dra. Gabriela Diker, rectora de la Universidad Nacional de General Sarmiento, en el panel de cierre del Foro Latinoamericano por una Universidad Pública, Democrática, Popular y Feminista, desarrollado en el marco de la Conferencia CLACSO, noviembre de 2018.

Epílogo

Yamile Socolovsky

Directora del IEC - CONADU

Este estudio no se pretende neutral, quiere ser un aporte para la construcción de estrategias. Su conclusión se encontrará en la acción política que se proponga asegurar el derecho a la educación y promover la democratización del conocimiento. Se trata, como sus autoras lo indican, de una presentación de resultados de la primera etapa de una investigación que aún debe ser ampliada y profundizada en varios sentidos. Sin embargo, en ella se documentan y analizan procesos que permiten adelantar algunas advertencias significativas, ante las cuales no puede demorarse la producción de propuestas de intervención en el plano de la política pública de los Estados, las instituciones académicas y las organizaciones sindicales.

En primer lugar, es urgente comprender que el capitalismo, que convierte en mercancía todo lo que toca, avanza con notoria intensidad, en esta etapa, sobre la educación y el conocimiento. Estos constituyen un factor decisivo para asegurar la apropiación privada de la riqueza a través del control del desarrollo tecnológico; una relación que ha estado siempre presente a lo largo de la historia, pero que se potencia actualmente con la aceleración vertiginosa de la competencia por el mercado global. Ocurre, además, que la propia educación y el conocimiento han comenzado a ser concebidos, producidos y distribuidos como bienes transables, cuyo comercio redundará en ganancias exorbitantes para un grupo cada vez más concentrado de corporaciones empresariales, y ofrece incluso oportunidades lucrativas en la especulación financiera.

En el nivel de la educación universitaria, la trama de elementos que configuran este proceso de privatización y mercantilización presenta una complejidad propia, cuyo abordaje demanda una tarea original de sistematización y conceptualización. Para poder actuar, es fundamental poder comprender cómo se desarrolla concretamente este proceso, identificar cuáles son las características que adoptan la privatización y la mercantilización de la educación y el conocimiento específicamente en el sector universitario, y reconocer el modo en que esta tendencia global se inscribe en nuestras particulares coordenadas latinoamericanas. En este marco, es de la mayor importancia dimensionar, junto a la dinámica de

la expansión del sector privado, la paulatina incorporación de la lógica mercantil en sistemas públicos crecientemente colonizados por intereses particulares, y la sutil búsqueda de indiferenciación de lo público y lo privado que amenaza corroer toda posibilidad de resguardo de lo común, los derechos, la igualdad.

Se trata de un proceso que se verifica en el crecimiento del número de instituciones privadas con fines de lucro explícitos o encubiertos, el aumento de la matrícula estudiantil en ellas, el pago de aranceles para realizar estudios de grado, la expansión explosiva de la “oferta” de posgrados, el crecimiento desregulado de la modalidad virtual en la educación superior, el desarrollo de un mercado académico transfronterizo. Pero también, en la instalación de dispositivos de evaluación académica que empujan a las instituciones y al personal a una competencia desenfrenada por la acreditación de resultados cuantificables bajo el imperio de la bibliometría, y que alimentan finalmente las ganancias de unas pocas empresas editoriales que, ofreciendo a las instituciones servicios de capacitación, asistencia, gestión o administración, diversifican sus negocios en los distintos niveles educativos. Y podemos sumar el financiamiento privado que condiciona la investigación en las instituciones públicas, y la transferencia de recursos públicos para financiar actividades de las instituciones privadas; la sustitución del cogobierno por las formas gerenciales de organización y conducción institucional; la presencia creciente de representantes corporativos en los ámbitos públicos de resolución de políticas para el sector; la incidencia de los organismos internacionales en la definición de esos lineamientos, y en la construcción de diagnósticos y sentidos que legitiman las reformas que se requieren para facilitar este negocio, que es a la vez un dispositivo de disciplinamiento y dominación ideológica que busca quebrantar toda posibilidad de desarrollo de una cultura contrahegemónica.

Formas, aspectos, dimensiones de un proceso que, al tiempo que implica la negación del derecho a la educación y a la participación en la producción colectiva del conocimiento, amenaza liquidar la dimensión democrática de la universidad pública latinoamericana, privándonos de la posibilidad de encontrar en ella un ámbito de desarrollo del pensamiento crítico y de formación de profesionales comprometidos con las luchas populares.

Ante esta situación, los sindicatos del sector universitario tienen una enorme tarea por delante. En primer término, producir conocimiento en relación con este proceso para poder comprenderlo, explicarlo, y denunciarlo. Es fundamental quebrar la hegemonía de una cultura académica que acepta, reproduce y refuerza los dispositivos de la privatización/mercantilización, y no hay otra manera de hacerlo sino a través del ejercicio de la crítica de las condiciones de desarrollo de la propia actividad. Es necesario poner

en evidencia cómo se vincula esta tendencia con la actual proliferación de formas de precarización del trabajo académico, y asociar la demanda gremial de condiciones adecuadas de trabajo con el cuestionamiento político de los factores de mercantilización.

Pero la crítica, el rechazo, la construcción de alternativas, no pueden esperarse de una acción individual, sino únicamente de la movilización colectiva. De modo que también toca a los sindicatos encontrar las claves para convocar a trabajadoras y trabajadores de la educación superior y la investigación a ser parte activa de estos debates y esta lucha, y, más aún, sumar al conjunto de las organizaciones en una causa que, al igual que la defensa de la educación pública en general, pone en juego la soberanía democrática de nuestros pueblos. Y si toda lucha ancla la fuerza de su organización en un territorio, también es imprescindible dar a esta tarea la perspectiva estratégica de una acción internacional, cuyo primer momento es sin dudas regional: enfrentar la transnacionalización mercantil, la colonización académica y la dependencia tecnológica desde la fortaleza de la articulación latinoamericana de un proyecto universitario que, impulsado por las trabajadoras y los trabajadores, coloque en el centro de la política de los Estados y de las instituciones el principio del derecho a la universidad y la reivindicación del conocimiento como un bien común.



Education International
Internationale de l'Éducation
Internacional de la Educación
Bildungsinternationale



**Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)**

Usted es libre por:

Compartir — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

Adaptar — remezclar, transformar y crear a partir del material

Bajo los siguientes términos:

Atribución — Usted debe darle crédito a esta obra de manera adecuada, proporcionando un enlace a la licencia, e indicando si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo del licenciente.

NoCommercial — Usted no puede hacer uso del material con fines comerciales.

CompartirIgual — Si usted mezcla, transforma o crea nuevo material a partir de esta obra, usted podrá distribuir su contribución siempre que utilice la misma licencia que la obra original.

Las opiniones, recomendaciones y conclusiones de este estudio son atribuibles exclusivamente a los autores del mismo, salvo cuando se indique expresamente lo contrario, y no conllevan automáticamente el respaldo de la Internacional de la Educación. Se han tomado todas las precauciones razonables para verificar la información contenida en esta publicación. Sin embargo, el material publicado no se distribuye bajo ningún tipo de garantía, explícita o implícita. Ni la Internacional de la Educación ni ninguna persona que actúe en su nombre podrá ser hecha responsable del uso que pueda hacerse de la información aquí contenida.

Tendencias de privatización y mercantilización de la universidad en América Latina

Los casos de
Argentina, Chile,
Perú y República
Dominicana

Fernanda Saforcada (Dir.),
Daniela Atairo, Lucía Trotta y
Aldana Rodríguez Golisano
Octubre 2019



Education International
Internationale de l'Éducation
Internacional de la Educación
Bildungsinternationale

Sede

5 bd du Roi Albert II
1210 Bruselas, Bélgica
Tel +32-2 224 0611
headoffice@ei-ie.org
www.ei-ie.org
[#unite4ed](https://twitter.com/unite4ed)

La Internacional de la Educación representa a organizaciones de docentes y otros trabajadores y trabajadoras de la educación de todo el planeta. Es la mayor federación de sindicatos del mundo, que representa a 32 millones de trabajadores y trabajadoras de la educación en unas 400 organizaciones en 170 países y territorios de todo el mundo. La Internacional de la Educación agrupa a todos los docentes y demás trabajadores/as de la educación.



Atribución-NoComercial-CompartirIgual
4.0 Internacional (CC-BY-NC-SA 4.0)

Publicado por Internacional de la Educación y
IEC-CONADU - Octubre de 2019
ISBN 978-987-47019-4-7