

**Documentos
para el debate**

La privatización de la universidad en América Latina

Informe ejecutivo

**Fernanda Saforcada,
Daniela Atairo y Lucía Trotta**



IEC Conadu

Instituto de Estudios y Capacitación - Federación Nacional de Docentes Universitarios

Yamile Socolovsky - Directora

Pasco 255 | CPAC 1081 AAE

Ciudad De Buenos Aires, Argentina

(54 11) 4953.5037 (54 11) 4952.2056

www.iec.conadu.org.ar Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

Creative Commons 4.0 Internacional (Atribución-NoComercial-CompartirIgual) a menos que se indique lo contrario

Coordinadora Editorial: Miriam Socolovsky

Diseño y diagramación: Pablo Tesone

Introducción

Los procesos de privatización han ocupado un sinnúmero de páginas académicas, políticas y periodísticas desde los años 90, cuando se volvieron una de las propuestas protagónicas en el contexto del Consenso de Washington. Las iniciativas de privatización de empresas públicas de servicios –agua, energía, comunicaciones, correos, transporte, etc. –, de sistemas previsionales y sistemas de salud, de procedimientos o dependencias dentro del ámbito público, entre otras dimensiones, se multiplicaron en la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe, y tuvieron consecuencias que, aún hoy, siguen determinando aspectos sustantivos de nuestras sociedades.

La educación no fue la excepción. Desde aquellos años hasta la actualidad, se han desarrollado formas de privatización cada vez más amplias y complejas, llegando incluso a identificar a la educación como un servicio comercial en los tratados de libre comercio, en general, y en el Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS o GATS, en inglés) de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en especial. Estos procesos han permitido que el mercado y el sector económico adquirieran, en estos años del siglo XXI, cada vez más injerencia y capilaridad en nuestros sistemas educativos y en el desarrollo de las políticas orientadas a regularlos.

En este estudio nos proponemos desarrollar y analizar algunas tendencias y dimensiones de los procesos de privatización de la educación, concentrándonos en la educación superior y, más específicamente, en los sistemas universitarios.

América Latina y el Caribe constituye una de las dos regiones más privatizadas del planeta en educación superior –junto a Asia Meridional–: hay más estudiantes en el sector privado que en el público; aproximadamente 2 de cada 3 universidades son privadas y, desde hace más de una década, la cantidad de graduadas en instituciones particulares supera ampliamente a la de instituciones públicas.

Se vuelve evidente, en consecuencia, que el tema tiene enorme relevancia para la región tanto en el presente como para su futuro, si consideramos las implicancias que tendrá que la mayor parte de sus profesionales, intelectuales y expertos provengan de instituciones privadas, en las que la formación que se ofrece responde a los intereses y perspectivas de sus propietaries o de un sector social específico.

Las dimensiones del sector privado universitario son una parte importante del problema, pero no la única. La otra parte se vincula con la privatización y mercantilización del sector público, ya sea a través de la introducción de prácticas y lógicas propias del mercado, o a través del desarrollo de políticas públicas que responden, en mayor o menor medida, a intereses del sector privado.

En tiempos recientes, la pandemia por COVID-19 que estamos atravesando desde inicios del 2020 tensionó los sistemas educativos en general y, en particular, a los de educación superior, y generó una profundización o aceleración de algunos de los procesos de privatización, a la par de que las desigualdades sociales y educativas se volvían más pronunciadas.

Este informe es resultado de un proyecto de investigación impulsado por el Instituto de Estudios y Capacitación de CONADU (IEC – CONADU), en alianza con la Internacional de la Educación, a partir de 2018. El objetivo principal de este proyecto es analizar las tramas y los procesos de privatización y mercantilización de la universidad en América Latina y el Caribe, indagando y reconstruyendo tanto las tendencias a nivel regional como los procesos locales. Para esto último, se llevaron a cabo estudios en profundidad que, hasta el momento, han abordado cuatro casos: Argentina, Chile, Perú y República Dominicana. El presente escrito se integra principalmente por uno de los capítulos de lo que será el informe final, que estará publicado en pocos meses más.¹ Es importante aclarar que, dado lo acotado del espacio de este documento, no se han incorporado los casos más que en algunas referencias, pero que el informe final los incluirá con desarrollos en profundidad sobre cada uno de ellos.

Nuestro punto de partida es que la educación superior es un bien público y social, un derecho humano universal y un deber del Estado, tal como fue establecido en la

¹ El informe final de esta investigación será publicado a mediados del corriente año. Sin embargo, en 2019 se presentó un primer informe del proyecto de investigación, al que se puede acceder en el siguiente link: https://iec.conadu.org.ar/files/publicaciones/1574783072_2019-tendencias-de-privatizacion-y-mercantilizacion.pdf

Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES) de Cartagena, en 2008,² y ratificado en la CRES de Córdoba, en 2018:³

La III Conferencia Regional de Educación Superior de América Latina y el Caribe refrenda los acuerdos alcanzados [...] y reafirma el postulado de la Educación Superior como un bien público social, un derecho humano y universal, y un deber del Estado. Estos principios se fundamentan en la convicción profunda de que el acceso, el uso y la democratización del conocimiento es un bien social, colectivo y estratégico, esencial para poder garantizar los derechos humanos básicos e imprescindibles para el buen vivir de nuestros pueblos, la construcción de una ciudadanía plena, la emancipación social y la integración solidaria latinoamericana y caribeña (p. 6).

Desde esta perspectiva, analizamos las tendencias y los procesos de privatización y mercantilización de la educación superior, para aportar al debate público y al desarrollo de estrategias y políticas que se propongan, por un lado, la democratización de la universidad y la garantía de este derecho; y por el otro, que la educación superior tenga como horizonte la construcción de sociedades justas y de pueblos soberanos.

Las autoras esperamos que este informe, así como la investigación en su conjunto, constituyan aportes al necesario debate público sobre la cuestión; un debate que se torna imprescindible en un mundo en el que la concentración de la riqueza y las desigualdades no han hecho más que profundizarse en las últimas décadas, y en el que la educación superior ha sido, en un gran número de países, parte de esos procesos de exacerbación de las injusticias.

² Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe (CRES), Cartagena de Indias, Colombia, 2008.

³ Declaración de la III Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe (CRES), Córdoba, Argentina, 2018.

La privatización y la mercantilización de la universidad en América Latina: tendencias y tensiones

América Latina asiste en los últimos decenios a un fenómeno que la ubica en una situación singular respecto del resto de las regiones en materia de expansión de sus sistemas de educación superior. Si bien las tasas de matrícula han tendido a aumentar desde el cambio de siglo en todas las regiones, lo que se refleja en una duplicación a nivel mundial (del 19% al 38% entre el año 2000 y 2018), América Latina y el Caribe, junto a Asia oriental y sudoriental, son las regiones que han registrado las expansiones más notorias (Unesco-IESALC, 2020). Entre 2010 y 2017 se dio un crecimiento anual promedio de la matrícula del 4% que permitió superar los 28 millones de estudiantes; siendo Perú, México, Ecuador, Colombia y Bolivia los países que presentaron un mayor dinamismo en el crecimiento de la población estudiantil (Red ÍndicES, 2019). Esta expansión supuso un incremento de la tasa bruta de escolarización del nivel, que se duplicó en los últimos 20 años, alcanzando casi el 52% en el año 2018 (Unesco-IEU), como así también una mayor participación de la región en la matrícula mundial, que pasó del 11.98% en el año 2014 al 12,41% en el 2019 (Rama, 2021). Se trata de un proceso asociado a las tendencias crecientes de las tasas de escolarización y graduación secundaria en los últimos años en la región.

Estos datos auspiciosos encubren, sin embargo, dos cuestiones: la primera, los altos grados de desigualdad que persisten entre los países y hacia el interior de cada uno, así como el hecho de que esa expansión se realizó en general sobre la privatización de los sistemas de educación superior, lo que atenta contra la consolidación de esos mismos procesos de ampliación del acceso y el ejercicio efectivo de la educación superior como derecho.

Respecto del primer punto, aun cuando se observa una fenomenal ampliación de la matrícula y expansión de los sistemas, se presentan situaciones muy dispares hacia dentro de la región: mientras que Argentina, Chile, Perú y Uruguay se ubican en la etapa de universalización de la educación superior con tasas brutas por encima del 50%, el resto de los países se encuentra en la etapa de masificación con tasas entre el 15% y el 50%, siendo Honduras el país con la menor cobertura, con un 16% (Red Índices, 2019). El dato está estrechamente vinculado con el grado de desigualdad respecto de las tasas de escolarización del nivel medio: mientras que en el año 2018 países como Argentina, Ecuador, Brasil y Perú superan el 85%; México, Colombia, Panamá, Costa Rica, República Dominicana están entre el 75 y 80%; y otros países como Nicaragua, Honduras, Guatemala, registran tasas todavía menores, aunque no se cuenta con datos actualizados recientemente (Siteal, 2018). A la desigualdad entre los países, se suma que no todos los segmentos de la población de un país se benefician de igual manera del acceso a la educación superior, ya que en la gran mayoría subsisten grandes diferencias en las tasas de participación según nivel de ingresos, género, etnia, lugar de residencia, etc. Por ejemplo, los jóvenes de las zonas urbanas tienen un 22% más probabilidades de asistir a la ES que quienes viven en las zonas rurales, porcentajes que alcanzan hasta un 35% en países como Colombia o Bolivia (Unesco-IESALC, 2020).

La segunda cuestión a señalar es que gran parte de la ampliación del acceso a la educación superior de la región fue mediante el sector privado, el cual incrementó su participación en la matrícula en términos absolutos y relativos, y pasó a representar más del 50% a partir del año 2003. Esto posiciona a América Latina como la región en la que la privatización y mercantilización de la educación superior creció de forma más acuciante y sostenida en las últimas décadas, otorgándole el carácter de “hiperprivatizada” (Saforcada & Rodríguez Golisano, 2019). Mientras que los países centrales bajo el impulso de los principios neoliberales que primaron hacia fines de siglo XX y comienzos del XXI, rediseñaron sus instrumentos de política pública en clave del *New Public Management*, incorporando *mecanismos de tipo mercado* para racionalizar y hacer más eficiente la asignación de los recursos fiscales; en los países de regiones periféricas como América Latina, los gobiernos optaron por privatizar la masificación, quedando la absorción de la demanda de los nuevos grupos estudiantiles en manos de proveedores privados (Brunner, 2007).

Esta segunda cuestión es la que será objeto de análisis en este informe. En primer lugar, se presenta un recorrido histórico hacia dicha configuración *hiperprivatizada*, lo que permite vislumbrar un nuevo momento de privatización y mercantilización en marcha y que posee características propias. En este desarrollo se pone especial atención a los ciclos de política acontecidos en la región en los últimos 40 años, focalizando en la orientación de la política universitaria y las tensiones que le imprimen los procesos de privatización. En segundo lugar, se presenta un análisis de datos sobre las tendencias actuales retomando los indicadores clásicos que dan cuenta del grado de privatización de los sistemas de educación superior: oferta, demanda y gasto, que aporta una imagen contundente de la dimensión del fenómeno en la región, fundamentalmente en los últimos años. Por último, se introduce un análisis más novedoso para el nivel, que indica nuevas tendencias dentro de la profundización de los procesos bajo estudio: la investigación y el financiamiento. Asimismo, se presentan ciertos elementos que visibilizan el creciente borramiento de las fronteras entre lo público y lo privado, como componente clave de dichas tendencias. Este punto pretende contribuir a develar las modalidades que asumen los procesos de privatización y mercantilización educativa, que requieren de una mirada multidimensional. De allí que, al análisis de los indicadores clásicos de privatización, sumemos otros nuevos que permiten abordar la transversalidad y multipolaridad de los fenómenos de privatización, mercantilización y comercialización de la educación superior en la actualidad.

Hacia una matriz de hiperprivatización: la expansión de la educación superior en América Latina

Diferentes especialistas reconocidos en materia de educación superior en la región (Balan y Fanelli, 1993; Krotsch, 2001; García Guadilla, 2001; Acosta, 2005; Rama 2017) recuperan el análisis que hiciera Daniel Levy (1986) a comienzos de los años 80 sobre los distintos momentos clave de expansión del sector privado y su caracterización bajo la imagen de “olas”. La *primera ola* de creación de universidades privadas generó una diferenciación sectorial en el nivel universitario que pasó a organizarse a partir de público y privado, mientras que la *segunda* inicia un proceso de diversificación al interior del sector privado que asumirá características más profundas con las siguientes olas.

En este apartado destacaremos las principales características de estos movimientos que reflejan la tendencia general de la región y que, según el mismo autor señala, sin ser completamente independientes ni internamente uniformes, permiten, salvo algunas excepciones parciales o totales (Cuba, Bolivia, Paraguay, Uruguay),

dar cuenta de los procesos acaecidos en gran parte de los países latinoamericanos (Levy, 1991). Además, incorporaremos como clave de lectura el rol del estado, especialmente a partir de la tercera ola, donde hay una intervención más activa en el gobierno de los sistemas universitarios.

La expansión del sector privado universitario a mediados de siglo XX: primera y segunda ola

En líneas generales, se puede señalar que el sector público-estatal tuvo el monopolio de la educación universitaria en la región hasta mediados del siglo XX, cuando comienzan a proliferar universidades confesionales promocionadas por la Iglesia Católica, configurando una *primera ola* de expansión de la educación universitaria privada en América Latina. Este proceso recupera las experiencias de formación católica post secundaria existentes a fines de siglo XIX y principios del siglo XX bajo variadas modalidades de institucionalización, que incluso en Chile (1888) y Perú (1917) se formalizaron como universidades y fueron las pioneras de este proceso. Pero es desde los años 40 que las instituciones universitarias católicas se expanden de manera sistemática en la región produciendo así una proliferación institucional en distintas ciudades latinoamericanas, que se continúa incluso entrada la década del 60: Brasil (1941), Ecuador (1946), Venezuela (1953), Colombia (1953), México (1954), Argentina (1959), Paraguay (1960), Guatemala (1962), República Dominicana (1962), Bolivia (1966), y que, a partir de 1953, se nuclearon en la Organización de las Universidades Católicas de América Latina (ODUCAL). Se trata de una reacción a la secularidad de las instituciones públicas, pero también un intento por reflejar e institucionalizar el poder de la Iglesia y de grupos conservadores en su búsqueda por mantener el conservadurismo social y los privilegios de clase, lo que se consolida en las décadas siguientes cuando en las universidades públicas se expanden los ideales reformistas y comienzan a ganar terreno las izquierdas (Levy, 1991).

El final de la *primera ola* se solapa con el inicio de una *segunda ola* que se caracterizó por la emergencia de universidades seculares de élite en las décadas del 60 y 70. En estos años se dieron, en varios sistemas universitarios latinoamericanos, importantes procesos de democratización así como la acogida de los principios reformistas de 1918, que no habían tenido impacto a comienzos de siglo pero que, en un contexto de fuertes transformaciones sociales, conmovieron estructuras y formas anquilosadas. Las instituciones de la *segunda ola* se presentaron, entonces, como "refugio" de profesores universitarios que se oponían al modelo de cogobierno, en el que la participación estudiantil en la toma de decisiones representaba un proceso de democratización del gobierno universitario que habilitaba la ampliación en el acceso a las universidades. Precisamente en estas décadas se asistió a cambios

sociales de gran envergadura que se manifestaron en la expansión de la matrícula secundaria generando mayor presión por acceder a la educación superior, con el consecuente cambio en los dispositivos de ingreso, como la implementación, en algunos países, de la gratuidad y, en otros, la eliminación de sistemas de ingresos restrictivos. Dichos cambios produjeron un descontento de ciertos sectores que identificaban la pérdida del prestigio y el carácter elitista de las instituciones estatales, la depreciación de sus títulos, y el creciente activismo estudiantil como “falencias” de las instituciones públicas. Un nuevo modelo de universidad privada surgió para garantizar procesos de socialización y reproducción de fracciones de clase y, en este sentido, se contrapuso a la universidad pública, pero también a las universidades privadas religiosas creadas en la primera ola de expansión (Levy, 1991). Ejemplos paradigmáticos de esta segunda ola son la Universidad Cayetano Heredia en Perú (1961); la Universidad Pedro Henríquez Ureña en República Dominicana (1967); la Universidad Metropolitana en Venezuela (1970) y la Universidad Francisco Marroquín en Guatemala (1971); también se reconoce como parte de este modelo de universidad al Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey en México (1943) y la Universidad de los Andes en Colombia (1948) (García Guadilla, 2007). Estas instituciones tuvieron como común denominador consagrarse como instituciones laicas, orientadas a ciertos grupos de élite, con altas exigencias académicas y erigirse como contramodelo de las instituciones públicas.

La expansión del sector privado promovido por el sector religioso característico de la *primera ola* fue producto de una alianza entre el Estado y la Iglesia, que tenía tradición en la región para los otros niveles de los sistemas educativos, y bajo el principio de “libertad de enseñanza” logró la autorización para su creación, pero también las normativas que facilitaron la posterior creación de otras universidades privadas en la región (Rama, 2017). Éstas tuvieron diferentes grados de intensidad, complejidad y eficacia, en un contexto donde el Estado establecía –durante los regímenes democráticos– una relación “benevolente” con las universidades públicas basado en el financiamiento y reconocimiento del autogobierno. Asimismo, el Estado no solo habilitó el funcionamiento de las instituciones privadas, sino que también dio su apoyo con financiamiento y/o donación de tierras lo que, en algunos casos, se sostuvo en el tiempo a través de subsidios a las instituciones.

Los procesos de privatización de la universidad a finales del siglo XX: tercera ola

Desde los años 80 se produjo una creación constante de universidades bajo otro modelo que originó una nueva ola de expansión de las instituciones privadas. La tercera ola no surgió como una reacción a los “excesos” de la democratización como

la segunda ola, sino que respondía más a los límites de la expansión de los sistemas (Levy, 1991). Es así que se crearon instituciones seculares no elitistas que dieron respuesta a la creciente e insatisfecha demanda por acceso a las instituciones públicas y privadas existentes, por lo que también se denominaron como universidades de "absorción de demanda excedente". Si bien fueron las universidades públicas las que evidenciaron claros límites para incorporar a los nuevos estudiantes en el marco de presupuestos restrictivos, el excedente de demanda no sólo fue un efecto de las imposibilidades de este sector. Las universidades privadas creadas en las olas anteriores reafirmaron su carácter elitista y generaron también un excedente que se desplazó hacia una serie de instituciones que, aun con diferencias entre sí, tienden a caracterizarse por una menor exigencia académica, menores costos de arancel, una orientación de corte profesional y hacia el mercado de trabajo, y estar vinculadas a procesos de credencialismo (Fanelli y Balán, 1993; Fanelli, 1997; Krotsch, 1993).

Las principales condiciones sociales que dinamizaron la creación de estas instituciones son las restricciones presupuestarias de las universidades públicas que, frente a la creciente demanda por educación superior, promovieron la implementación de aranceles y sistemas de ingresos selectivos. De allí que, ante la pasividad del Estado en materia de provisión, se expanden universidades privadas más accesibles para aquel sector de la población con menores ingresos y que no puede acceder a las universidades estatales por los crecientes sistemas restrictivos. Esta ola de expansión del sector privado se agiganta producto de la reforma estructural de la educación superior y su reorientación hacia el mercado. Una reforma que Chile inicia en la región convirtiéndose en el emblema más acabado, aunque también Colombia, México y Brasil tendrán sus propios derroteros hacia sistemas altamente privatizados y mercantilizados, marcando el pulso para toda la región. Este proceso se suma al desfinanciamiento, la desjerarquización de lo público con la proliferación de discursos promercado, y el impulso de ideas relativas a que sean los alumnos y sus familias quienes deben hacerse cargo del costo de la educación superior, bajo dos argumentos a priori contradictorios: el pago de quienes pueden hacerlo ampliará el acceso logrando mayor equidad y el cobro por el servicio educativo se justifica por las altas tasas de retorno, transformando a los estudiantes en consumidores de créditos de educación superior (Brunner, 2007).

De allí que 1980 sea considerado un momento bisagra en los procesos de expansión de las instituciones universitarias privadas, porque se inician fuertes transformaciones de la mano de los vientos privatistas en la región que se fortalecen con la crisis económica de 1982, pero también porque en esos momentos comienzan a implementarse una serie de transformaciones en algunos sistemas que se configurarán como el faro para lo que sobrevendrá en el contexto de crisis fiscal y ajuste económico posterior (Fanelli y Balán, 1993). Esta reforma de la

educación superior se inscribe en la profunda reestructuración de las relaciones entre *estados, mercados y sociedades* (Vilas, 1997) que se inicia en la década de los 80 y que se profundiza y extiende a más países en los años 90. Se observa en la región una redefinición del rol del estado y una fuerte acción a favor de dinamizar una incorporación al mundo globalizado bajo la lógica del mercado, con la doctrina neoliberal como fundamento ideológico de dichas transformaciones. Se produce así un corrimiento conceptual y político: la educación deja de ser considerada un derecho ciudadano para convertirse en un bien de cambio y el financiamiento educativo ya no es prioritariamente regulado por el Estado con finalidades sociales y de planificación, y pasa a gestionarse con una lógica de financiamiento a la demanda y de mercado (Barroso, 2005).

El proceso de reforma de la universidad en la región estuvo promovido por los organismos internacionales, que definieron una agenda que otorgaba centralidad a los problemas de calidad institucional y la necesidad de evaluar tanto instituciones como carreras; al arancelamiento de las universidades, a la diversificación de las fuentes de financiamiento y la generación de recursos propios; a limitar el acceso y diversificar la oferta del sistema para generar condiciones de competencia institucional. Se instaló así la preocupación por la eficiencia de las instituciones sobre la base de un diagnóstico condicionado por la intervención de estos nuevos actores que promovieron una mirada homogénea del “remedio para su enfermedad” (Mollis, 2003). Las premisas de la reforma se asentaron en la idea de las *fallas de gobierno* y las *fallas institucionales*, imponiendo una solución bajo la fórmula *más mercado*: “El supuesto es que más competencia, menos regulaciones y un mayor uso por parte de los gobiernos de mecanismos de tipo mercado, resultará en universidades más productivas, eficientes, innovativas y adaptativas, al mismo tiempo que se reducirán los costos de transacción causados por las intervenciones gubernamentales y las regulaciones burocráticas” (Brunner, 2006:4).

Con la emergencia del “Estado Evaluador” se modificó la tradicional relación entre el Estado y la universidad en los diferentes sistemas nacionales, lo que en la región supuso una mayor intervención que trastocó los tradicionales márgenes de autonomía de las instituciones al instalar una conducción “a distancia” del sistema, dirigiendo la mirada hacia la calidad y la rendición de cuentas. Como herramientas de políticas se introdujeron mecanismos de financiamiento condicionado combinado con la evaluación como una modalidad deliberada de distribución de recursos a través de un cuerpo técnico-político. Bajo la concepción de la época, la introducción de criterios de eficiencia para la distribución de fondos aumentaría la razonabilidad y la incidencia del Estado orientando los cambios en ámbitos específicos de actividad académica e institucional.

En este sentido, es posible señalar que hacia finales del siglo XX se da un proceso de privatización de la educación superior promovida por el Estado que genera las condiciones e incentiva la expansión del sector (Fanelli y Balán, 1993). Se mantuvieron así los ajustes presupuestarios desde los gobiernos, ahora bajo los principios rectores de eficacia y eficiencia, que expandieron las restricciones institucionales y académicas para el acceso en el sector público. El diseño de ingresos más restrictivos con exámenes y/o cupos junto, en algunos casos, al arancelamiento, contuvo las matrículas en el sector, mientras las nuevas instituciones privadas tendieron a alojar la creciente demanda de sectores que no encontraban en la educación pública y estatal su lugar (Levy, 1991). Pero también, en países donde las universidades públicas no implementaron dispositivos que limitaran el acceso, manteniendo el modelo de puertas abiertas, el estancamiento o la disminución de los recursos públicos destinados al financiamiento institucional en un contexto de aumento de la matrícula, tuvo como consecuencia un descenso del gasto por alumno, amenazando la calidad de la formación superior y precarizando las condiciones de trabajo de los docentes. Esto, junto con los límites de la organización académica e institucional del sector para ofrecer condiciones de estudio para quienes estaban insertos en el mercado de trabajo, provocó que una parte considerable de los jóvenes optara por las nuevas instituciones que surgían al calor de los discursos de deslegitimación de lo público y promoción de lo privado. Además, la regresión en el financiamiento de las universidades públicas llevó también a la precarización de las instituciones, forzándolas a la búsqueda de recursos propios, lo que fue insistentemente promovido desde el nuevo discurso sobre la necesidad de diversificación de las fuentes de ingresos económicos. Un claro ejemplo de este proceso de privatización en la universidad o mercantilización, es la modalidad que asumió la expansión del nivel cuaternario en la región, orientada más que por un desarrollo sustantivo en términos de producción de conocimiento, por constituirse en una fuente de recursos extra para las universidades públicas, conformando espacios mercantilizados con la consecuente incorporación de prácticas competitivas que abonaron a una identidad ligada a la venta de servicios (Gentili y Saforcada, 2010).

Es decir, asistimos en el período que se abre con el fin de las dictaduras en los años 80 y en los años 90, bajo una fuerte hegemonía neoliberal, a un proceso que delinea dos dimensiones de la mercantilización: por un lado, el desfinanciamiento de las universidades públicas para que se autofinancien, generando recursos propios o compitiendo por acceder a recursos más escasos y direccionalizados; y, por el otro, la eliminación de la distinción público-privado con vistas a que los principios y criterios propios del mercado invadan las lógicas institucionales de lo público (Boaventura, 2004).

Además, se reconoce la existencia de políticas públicas deliberadas de incentivo a la expansión del sector privado, basadas en la sanción de normativas que facilitaban

la autorización de creación de instituciones universitarias privadas, así como en la modificación de las reglas de juego a partir de políticas de licenciamientos, acreditación y evaluación. Se destacan las intervenciones tempranas de los gobiernos como Brasil en los años 70 y Chile en los años 80 (Fanelli y Balán, 1993). En este punto, es posible registrar diferencias entre los países en el marco de una misma tendencia regional, en tanto las reformas promovidas por los organismos internacionales no fueron implementadas de manera lineal. Tanto las distintas tradiciones académicas y configuraciones históricas de los sistemas nacionales de educación superior como la orientación y estrategia de los actores mediaron los procesos y generaron singularidades. Algunos países implementaron cambios que supusieron límites a la agenda reformista diseñada globalmente, otros casos se constituyeron en el caso testigo de la reforma pretendía. En particular, en algunos países se liberó el mercado en el marco de una escasa o nula regulación estatal, transformando definitivamente la fisonomía de los sistemas universitarios en la región. El “laissez faire” habilitó un desarrollo superlativo de instituciones terciarias, muchas veces de dudosa calidad y escasa validez de sus títulos en el mercado laboral, denominadas “universidades de bajo costo” o también de forma peyorativa como universidades “garage” o “patito”. Estas instituciones ofrecen carreras universitarias que requieren baja inversión, por un arancel comparativamente muy bajo, con recursos materiales y humanos mínimos, con muy precaria infraestructura, que genera una formación de dudosa calidad. Estos procesos de privatización se profundizaron en aquellos países donde estaba habilitado el lucro, como en Perú, Brasil, Costa Rica, México y Honduras. Mientras que, en otros países, la expansión del sector privado dio lugar a la emergencia de instancias gubernamentales de regulación o al fortalecimiento y complejización de los espacios existentes, poniendo coto a la expansión de las universidades, como en el caso de Argentina.

Con esta tercera ola de creación de universidades privadas se abandonó el modelo binario público-privado (Rama, 2017) y se dio lugar a fuertes procesos de diversificación institucional, configurándose una heterogénea matriz institucional en la mayoría de los países. El modelo de institución privada asociado a la religión católica fue reemplazado así por un mosaico diverso de instituciones privadas asociadas a diferentes religiones junto a universidades laicas; universidades de élite o de masas; de tamaño grande, medianas y muy pequeñas; con fines de lucro y sin fines de lucro; con dueño o sin dueño; más académicas o más empresariales; nacionales o transnacionales; especializadas en el conjunto de disciplinas o en algunas disciplinas en particular; de enseñanza presencial o a distancia; etc. Pero, más allá de las diferentes adjetivaciones, esta configuración de los sistemas universitarios como consecuencia de la expansión vía la privatización, da cuenta de una profunda diferenciación que devino en una segmentación de los mismos (Fanelli y Balán, 1993; Krotsch, 1993),

poniendo en cuestión la calidad de la educación recibida y poniendo límites también a la democratización en el acceso al conocimiento.

Los procesos de privatización de la universidad a comienzo del siglo XXI: cuarta ola

Con el cambio de siglo, una nueva era atravesó a gran parte de América Latina de la mano de gobiernos de nuevo signo denominados posneoliberales, que tenían como común denominador el consenso sobre el fracaso de las políticas neoliberales de las décadas previas. Este cambio político sustantivo que derrumba la primacía del Consenso de Washington habilita el despliegue de diversos procesos políticos y alianzas entre gobiernos latinoamericanos con el afán de consolidar una posición de mayor poder en el plano internacional. También adquieren un mayor protagonismo los Estados en la implementación y orientación de políticas, recomponiendo su capacidad regulatoria y de intervención, aunque de manera disímil según los países. En este marco convivieron procesos de expansión de la escolaridad, ampliación de la matrícula en educación superior, incremento del financiamiento educativo, implementación de planes y programas de inclusión educativa, expansión de la oferta institucional pública, incremento del presupuesto en CyT; con procesos de consolidación de políticas de evaluación y acreditación bajo principios tecnocráticos y productivistas, la institucionalización de lógicas del *New Management* en la gestión pública y la multiplicación de los sistemas de medición de productividad; así como con la expansión del sector privado de la mano de nuevas carreras de grado y posgrado, de la Educación a Distancia y de la concentración institucional.

El reposicionamiento del Estado y del derecho a la educación en los planes de acción internacionales y en las leyes nacionales que se sancionaron en este período dan cuenta de la ruptura con el consenso noventista previo y redundaron en la conformación de una nueva agenda para el sector (Feldfeber y Saforcada, 2012). Como la *inclusión* pasó a ser el nuevo paradigma que organiza los sistemas educativos y la educación es declarada como un bien público y un derecho social, emergieron en casi toda América Latina nuevas normativas que construyen marcos programáticos y misiones específicas para las autoridades sobre la base de una mayor presencia del Estado como garante del derecho a la educación. También se redimensiona así la noción de igualdad educativa no sólo en términos de acceso sino también en términos de permanencia, revinculación y terminalidad de los estudios, así como de acceso a los distintos niveles, ampliando la gama de derechos y sumando a los ya clásicos otros de nueva generación, que contemplan la diversidad cultural y distintos contextos sociales en los procesos de enseñanza y aprendizaje (Betancur, 2010), lo que reafirma potestades ciudadanas, pero funda-

mentalmente responsabilidades y obligaciones del Estado ligadas a una enseñanza pública, gratuita, incluyente y de calidad.

En el plano universitario, se logró un consenso estratégico y políticamente inédito (Del Valle, 2018) generando un cambio conceptual profundamente significativo que planteó una nueva manera de concebir la educación superior, plasmada en la Declaración Final de la Conferencia Regional de Educación Superior realizada en 2008. Según Rinesi, se trata de un “acontecimiento especialmente destacable [que] condensa y cristaliza en un texto de enorme importancia simbólica y política el espíritu que animó a todos estos cambios, y deja plasmado de manera perdurable, en una fórmula epigramática y contundente, lo que quizás constituya el gran legado de esos años (...) por primera vez en nuestra historia pudo pensarse (y pudo dejarse por escrito que debía seguir pensándose en el futuro) como un bien público y social, un derecho humano universal y una responsabilidad de los Estados” (2020: 63). Esta declaración tiene sus antecedentes inmediatos en la Primera Conferencia Regional de Educación Superior realizada en 1996 en Cuba y la Primera Conferencia Mundial sobre la Educación Superior (CMES) realizada en París dos años después, donde se producen una serie de formulaciones que se convirtieron en una referencia insoslayable de los futuros debates y agendas de políticas universitarias, especialmente en América Latina. Allí se sostiene que la educación superior es un bien público y un derecho no sujeto a regulación comercial y, por tanto, que el Estado tiene un papel importante en su financiamiento. Desde ese momento, lo público y lo social comienzan a instalarse como referentes conceptuales ineludibles para discutir los marcos de referencia de las políticas universitarias a partir de los primeros años del nuevo milenio (Del Valle, 2018).

Es así que desde Latinoamérica y el Caribe con la definición de la Educación Superior como bien público social, se declara el rechazo a las corrientes que promueven su mercantilización y privatización, y con la definición de la Educación Superior como derecho humano universal, se le asigna una responsabilidad ineludible a los Estados que deben garantizar su financiamiento (Del Valle, 2018). La CRES 2008 fue expresión de los cambios políticos y sociales a nivel regional que generaron, a su vez, una serie de modificaciones orientadas a ampliar el acceso a la educación superior. En algunos casos, dichas modificaciones han trastocado levemente formas organizacionales y dispositivos de larga data de los sistemas universitarios; en otros, han logrado una nueva organización, embistiendo mecanismos selectivos y limitaciones de los sistemas de ingresos. En general, estos cambios se implementaron en el marco de iniciativas que se proponían contrarrestar las reformas de los años noventa en América Latina, es decir, las lógicas que derivaron en propuestas de privatización, arancelamiento y mecanismos selectivos en el ingreso, entre otras cuestiones (Atairo y Camou, 2019).

Con la “inclusión educativa” como eje de la agenda universitaria comenzaron a implementarse acciones dirigidas a generar mayores niveles de igualdad tanto en el acceso, como en la permanencia y el egreso del sistema universitario. Según Chiroleu (2009), estas acciones son bien diferentes en cada contexto nacional en función de su estructura social y de las tradiciones del sistema universitario. En Argentina, las políticas de becas, por ejemplo, son complementarias al ingreso irrestricto y la gratuidad del sistema universitario público; mientras que para Brasil las acciones están dirigidas a ampliar el acceso al sistema universitario, implementando sistemas de becas que permitan ingresar a través del sector privado y desarrollando acciones orientadas a ampliar vacantes o establecer cupos para garantizar un mayor acceso a la universidad pública (Barreyro, 2006).

Esta novedad en la agenda universitaria se da en el marco de una continuidad de otros temas a pesar la renovación política alternativa que América Latina experimenta y que se plasmó en un discurso crítico de las reformas implementadas en la década anterior (Chiroleu, 2011). Con diferentes ritmos y matices, los países de la región fueron implementando las políticas de evaluación, logrando penetrar profundamente en el sistema universitario y legitimarlas como un fin en sí mismo. En la actualidad, la evaluación sigue siendo la gran articuladora de las políticas, aunque las diferentes experiencias nacionales permiten, según Chiroleu (2011), matizar dicho postulado ubicando a los países en un continuo que va desde la renovación a la permanencia, colocando a Venezuela y México en los extremos respectivos y a Brasil y Argentina, en las posiciones intermedias. En algunos países se realizaron ajustes en las políticas de evaluación orientados hacia el *mejoramiento* antes que al *aseguramiento* de la calidad, aunque los cambios no lograron producir un giro sustantivo; y en otros donde se han expandido las universidades privadas de muy baja calidad, se implementaron procesos de evaluación y acreditación institucional que más que orientar procesos de cambio que mejoren la calidad de la educación, se dirigieron a asegurar las mínimas condiciones de calidad para autorizar el funcionamiento de las instituciones (Saforcada y Rodríguez Golisano, 2019). Estos dispositivos de evaluación han sido legitimados en la CRES 2008, en tanto la declaración expresa que: “considerando la inmensa tarea de expandir la cobertura que se presenta para los países de América Latina y el Caribe, tanto el sector público como el privado están obligados a otorgar una Educación Superior con calidad y pertinencia, por lo que los gobiernos deben fortalecer los mecanismos de acreditación que garanticen la transparencia y la condición de servicio público”.

El aumento en las regulaciones genera una dinámica particular sobre el sector privado: al construir entornos competitivos incrementando los estándares de calidad, se produce un impacto en los costos que el sector privado debe invertir para dar respuesta a las nuevas demandas (Rama, 2017, 2021). Es así que surgen transformaciones

que podrían asumir los rasgos de una *cuarta ola de privatización* de la educación superior sobre la base previa de la expansión irracional de instituciones que reinó en los años 90 y que tuvo como resultado una sobreoferta de instituciones locales y la diferenciación de las instituciones en términos de calidad-precios. Según Rama (2017), esta nueva fase asume una característica particular: a diferencia del proceso de creación de instituciones que caracterizó la etapa previa, ahora es la concentración de la oferta lo que da lugar a la creación de un nuevo modelo de universidad que funciona con una mayor escala de las instituciones que introducen innovaciones pedagógicas como la modalidad de Educación a Distancia; o en la oferta académica basada en competencias internacionales como la movilidad estudiantil y el currículum globalizado; además de incorporar componentes prácticos en la formación a través de pasantías (Rama, 2017). Estos nuevos formatos y modalidades le permiten al sector privado dar respuesta a las demandas por educación superior, aún en un contexto de incremento de las regulaciones y de los costos, y sostener ganancias superlativas.

Este proceso, que contribuye a la consolidación de un modelo de universidad en disputa con el de las universidades tradicionales públicas de la región, generando mayores exigencias para que estas se orienten hacia la innovación y el emprendedorismo (García Guadilla, 2003), está asociado al fortalecimiento de la identificación del sector educativo como un área de negocios en el marco de una economía global cada vez más dinámica y volátil, y de la mano de la reconfiguración de los servicios públicos que consolida a la educación como nicho de mercado con estimulantes posibilidades de crecimiento que la coloca directo en la mira del sector privado al dejar ganancias superlativas. En particular, la enseñanza superior privada, ha tenido un crecimiento exponencial en todo el mundo bajo diversos formatos de propiedad: propietarios individuales, empresas con intereses comerciales con fines de lucro, sucursales internacionales de campus universitarios, empresas que brindan servicios o soporte a estos nuevos actores, inversión y propiedad extranjera de instituciones locales, entre otras. Es así que una característica de esta nueva ola es la presencia de nuevos proveedores que se suman a los “tradicionales” (Rodríguez Gómez, 2003). En la región, se destacan los grupos empresariales con una importante participación de grupos internacionales en forma presencial o por medio de la educación transfronteriza.⁴

La concentración *institucional* característica de esta ola, se produce por medio de fusiones y/o adquisiciones de instituciones por parte de grupos locales o extranjeros, de universidades que competían a precios bajos, con baja eficiencia de calidad y que fueron objeto de mayor fiscalización pública, para las que la venta era una mejor opción que el cierre al no cumplir los requisitos mínimos. Las operaciones se producen bajo modalidades de sociedades anónimas, así como de asociaciones y funda-

⁴ Un ejemplo de los “nuevos” proveedores de educación superior de carácter transnacional es el Grupo Laureate. Para mayor detalle de los orígenes y modalidades del grupo ver: Rodríguez Gómez, R. (2009)

ciones. Esta introducción de la figura de sociedades anónimas en la región coincidió con el ingreso de instituciones extranjeras a través de adquisiciones de instituciones locales en países como Brasil, Perú, Costa Rica, Honduras y México (Rama, 2017). Estos grupos transnacionales están fuertemente vinculados con la educación superior con fines de lucro (*for profit*). Esta característica central de esta nueva etapa fortalece los procesos de internacionalización de la educación superior en la región, y consolida un viraje respecto del sentido del bien educativo cuando el lucro se posiciona como fin último de este tipo de instituciones. Incluso en países donde sus marcos legales no habilitan el lucro y no existen instituciones de educación superior regidas bajo sociedades anónimas, se observa una proliferación de fundaciones o asociaciones vinculadas a instituciones, por medio de las cuales se terminan transfiriendo beneficios a las casas matrices de los grupos económicos propietarios. Al respecto, en la declaración de la CRES en el 2008, se advierta que la "educación suministrada por proveedores transnacionales, exenta de control y orientación por parte de los Estados nacionales, favorece una educación descontextualizada en la cual los principios de pertinencia y equidad quedan desplazados. Ello amplía la exclusión social, fomenta la desigualdad y consolida el subdesarrollo".

Movimientos pendulares y desafíos para garantizar el derecho a la educación superior en contexto de la cuarta ola

En los últimos años, hemos contemplado numerosos movimientos pendulares en materia política en la región. 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 que remite a los principios reformistas de los años 90, pero con una fuerte incidencia de elementos neoconservadores. En este escenario, las nuevas modalidades de ajuste y reformas de Estado tuvieron también su correlato en el plano educativo, bajo la figura de recortes presupuestarios, desmantelamiento de políticas y programas, desfinanciación y subejecución de presupuesto. Ello vino de la mano de un nuevo impulso de ideas que dieron paso a la reaparición del mercado como organizador de lo social y permearon todo el campo educativo, instalando fuertes disputas de sentido en relación al bien educativo. Es así que también asistimos en este período a movimientos de resistencia e impugnación al avance de la precarización y mercantilización de la vida, de variados formatos y profundidad, que encontraron, la mayoría de las veces, la represión como respuesta.

En el plano de la Educación superior, a diez años de la realización de la II Conferencia Regional de Educación Superior en Cartagena de Indias y en coincidencia con la celebración de los 100 años de la Reforma Universitaria, se reunió la III Conferencia en Córdoba (Argentina) en junio de 2018, en un contexto atravesado por coordenadas

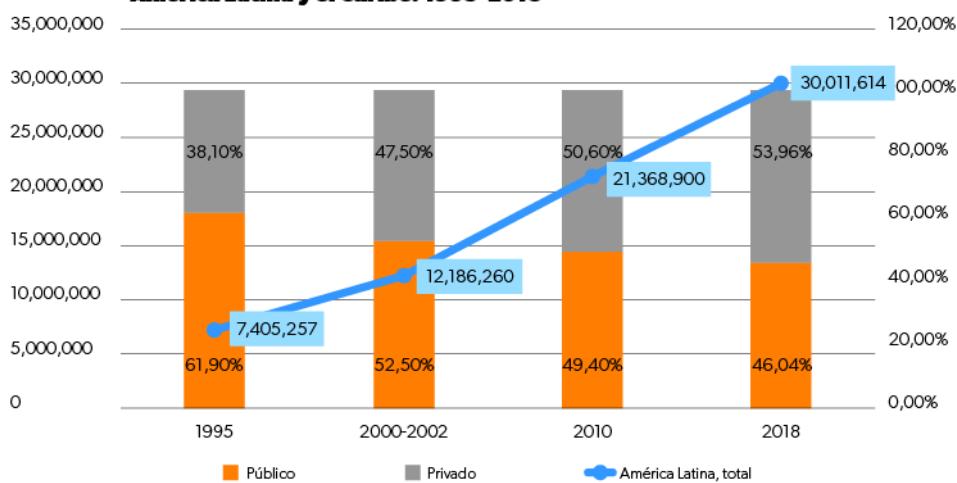
políticas que hizo que varios actores desplegaran una estrategia defensiva frente a lo que podía ser un retroceso de aquella declaración realizada en 2008. Es así que la CRES fue escenario de disputas entre actores con intereses contrapuestos, sin embargo la declaración final “no sólo reafirmó el principio que establece el derecho humano universal a la educación superior, sino que incluso avanza en el señalamiento de la amenaza que representa en la actualidad el avance de la mercantilización de la educación y el conocimiento, impulsada por el capital financiero transnacional, incorporando también dimensiones relevantes para la democratización del sector, como la demanda de la igualdad de género, la reivindicación de la diversidad cultural de nuestra región, o la ampliación de una noción de la actividad académica que reconoce a las artes como una de sus dimensiones constitutivas” (Socolovsky, 2019: 76). Esto marca claramente las tensiones presentes en el campo de la política universitaria de cara a la segunda década del nuevo siglo, las que serán revitalizadas y profundizadas en el marco de las profundas transformaciones que debieron enfrentar las sociedades en general y los sistemas de educación superior en particular ante la pandemia desatada por COVID-19 a comienzo del año 2020. Este escenario presenta entonces fuertes interrogantes y preocupaciones respecto de una nueva expansión y profundización de los procesos de privatización y mercantilización, así como esta fuerte reaparición de la lógica del mercado en el campo educativo discute y tensión la concreción del derecho educativo en su amplitud.

Panorama de una región hiperprivatizada: la educación superior durante la última década

El análisis de una serie de indicadores clásicos de la educación superior durante la última década permite aseverar que, aún con el cambio de sentido que convalidó la CRES 2008, no solo no fue posible revertir la tendencia a la privatización, sino que ésta se ha profundizado. Con los datos disponibles -que son pocos y en algunos casos discontinuos- se intentará mostrar una imagen que da cuenta de la envergadura del fenómeno en la región.

Un análisis de la evolución de la matrícula desde 1995 al 2018 muestra que, en un contexto de expansión de los sistemas y ampliación del acceso, se presenta un importante crecimiento en ambos sectores. Sin embargo, mientras que el sector público pasó de 4 millones y medio de estudiantes a 13 millones y medio, el sector privado presentó un mayor dinamismo pasando de casi 3 millones a 16 millones de estudiantes, con lo que la participación del sector público disminuyó del 61,9% al 46,04% en el transcurso de 23 años, invirtiéndose la relación entre ambos sectores.

**Grafico 1. Distribución de la matrícula de ES por sector de gestión.
América Latina y el Caribe. 1995-2018**



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Red IndicES, 2020

Según los datos del año 2018, casi el 54% de los estudiantes de la región asiste a instituciones de carácter privado. De allí que, desde el punto de vista de esta variable, se puede caracterizar a América Latina como *hiperprivatizada*, en tanto más de la mitad de su población estudiantil acude a instituciones de dicho sector (Saforcada y Rodríguez Golisano, 2019), situación que comparte con Asia meridional, mientras que la media global alcanza alrededor del 33%, y regiones como Europa representan solo alrededor del 13% del total (UIS-UNESCO, año 2018).

Como se puede observar en la Tabla N°1, para el año 2018 países como Chile se acercan al 85% de su matrícula en el sector privado; seguido de Perú, Brasil y Puerto Rico que representan más del 70%; El Salvador 69%; y luego República Dominicana con 57% y Costa Rica y Colombia con casi 50%. Mientras que Argentina, Bolivia y Uruguay, reúnen menos del 30% de su matrícula de grado en dicho sector, siendo Cuba un caso único, ya que el 100% de su matrícula corresponde al sector estatal. Siguiendo la clasificación propuesta por García Guadilla (2001), encontramos entonces que excepto tres países (Cuba, Uruguay, Bolivia), todos los demás tienen un sector universitario privado entre mediano y grande, con una mayor preeminencia del grande (concentran entre el 25% y el 50% y más del 50% de la matrícula en el sector privado respectivamente).

Tabla N°1. Matrícula por sector de gestión en América Latina y el Caribe. 2010-2018

País	2010	2018	2010-2018
América Latina	50,60%	53,96%	3,36%
Chile	81,89%	84,04%	2,15%
Perú	62,57%	74,74%	12,17%
Brasil	71,50%	73,41%	1,91%
Puerto Rico	73,10%	71,27%	-1,83%
El Salvador	66,56%	69,05%	2,49%
República Dominicana	50,69%	57,43%	6,74%
Colombia	44,61%	49,75%	5,14%
Costa Rica	50,75%	49,15%	-1,60%
Ecuador	37,68%	45,10%	7,42%
Honduras	40,13%	45,02%	4,89%
México	32,26%	35,23%	2,97%
Panamá	36,36%	33,39%	-2,97%
Bolivia	21,05%	22,18%	1,13%
Argentina	20,57%	24,57%	4,00%
Uruguay	17,03%	10,45%	-6,58%
Cuba	0,00%	0%	0%

Datos 2018: Ecuador, 2015; Panamá, Perú, Puerto Rico y República Dominicana, 2017/ Datos 2010: Brasil y Costa Rica, 2011, Ecuador, 2012 // Fuente: Elaboración propia sobre datos de Red IndicES, 2020

Al comparar los datos entre el 2010 y el 2018, se observa en qué países el sector privado ha ganado puntos de representación: el caso que se destaca es Perú, donde el sector privado le gana al público entre el 2010 y el 2018, 12 puntos; y también Ecuador⁵ y República Dominicana, que registran un incremento de alrededor de 7 puntos en el mismo período.

Esta caracterización general de una región *hiperprivatizada* por el comportamiento de la matrícula, se refuerza si observamos la dimensión del egreso. En un lapso de ocho años, la cantidad de graduadxs de la educación superior en la región se incrementó en más de un millón de personas, pasando de 2.809.178 en el año 2010 a 3.971.561 en el año 2018,⁶ con un particular incremento de las personas graduadas con la modalidad de educación a distancia, donde se destacan lxs estudiantes de

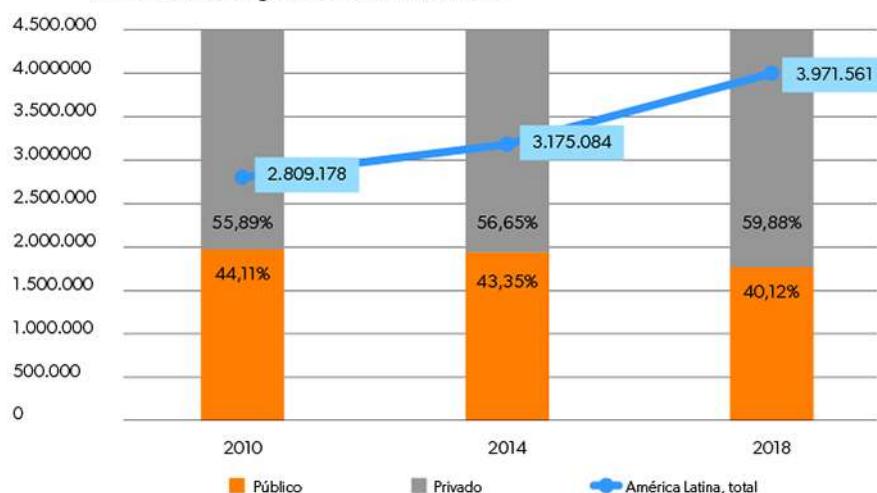
⁵ Aunque es importante tener en cuenta que el último dato es del año 2015.

⁶ En promedio egresan 58 personas —principalmente en el nivel de grado (CINE 6)— cada 10 mil habitantes, con fuertes diferencias entre los países: mientras que en Chile y Costa Rica este número se incrementa a 90 graduados; en Bolivia, El Salvador, Honduras y Uruguay se gradúan menos de 40 personas cada 10 mil habitantes (Panorama de la Educación Superior en Iberoamérica, 2018, OEI).

los países de Brasil, Honduras, Colombia, México y República Dominicana (Red IndicES, 2022).

En este incremento, el sector privado tuvo un rol central al expandir su participación en 4 puntos: si para el año 2010, aportaba un 56% de las graduadas de la región, en la actualidad aporta el 60%. Lo que resulta más relevante es que se trata de una tendencia sostenida y que representa un punto más que el crecimiento en la matrícula. Esto es, en la actualidad, de cada 10 graduadas de la región, 6 pertenecen a instituciones de educación superior privadas.

Gráfico 2. Evolución de graduadxs de ES y distribución por tipo de gestión. América Latina y el Caribe, 2010-2018



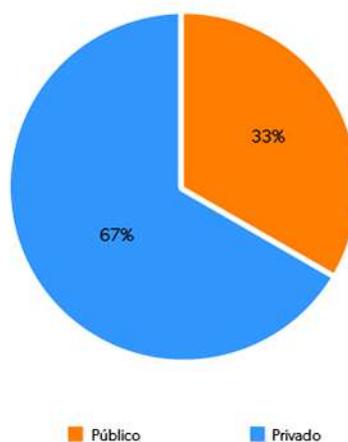
Fuente: Elaboración propia sobre datos de RedindicES, 2020

Sumado a esta caracterización basada en la variable estudiantil (matrícula y graduación), el segundo indicador clásico que posiciona a América Latina como una de las regiones con alto grado de privatización es la configuración de su oferta institucional.

Como dimos cuenta en apartados anteriores, la expansión de la oferta institucional asumió formas y dinámicas particulares en cada país, pero en términos regionales se observa un proceso de crecimiento paulatino que se va acelerando. A mediados del siglo XX se contabilizaban 75 instituciones universitarias, y hacia 1975 se calcula la existencia de aproximadamente 330 establecimientos, que se amplían en 1990 a cerca de 700, donde el sector privado concentra más de la mitad (Krotsch, 2001). Producto de un mayor dinamismo que da lugar a la proliferación de instituciones, se registran en 1995 unas 850 universidades, y 2752 en los primeros años del 2000 (Cinda, 2007), casi cuadruplicando en pocos años la oferta del nivel. Según los úl-

timos datos disponibles, se contabilizaban 4081 instituciones universitarias en total, de las cuales el 67% pertenecen al sector privado (2753). Dicho de otro modo, 2 de cada 3 universidades en América Latina, son privadas.

**Gráfico 3. Instituciones universitarias por sector de gestión.
América Latina, 2014. N=4081**



Fuente: Elaboración propia sobre CINDA, 2016

Esta configuración de la oferta marcadamente privatizada, asume ribetes particulares en países como Chile, Brasil, El Salvador, Paraguay, República Dominicana, Perú y Costa Rica, donde el sector privado oficia como el principal proveedor de educación superior. En algunos países en particular, se suma la característica de que la educación universitaria privada se expande alrededor de una única institución pública, como es el caso de República Dominicana, el Salvador, Guatemala y Uruguay, alcanzando allí las instituciones privadas altos porcentajes de representatividad. También se puede observar en la Tabla N°2 que, con la excepción de Cuba donde no hay instituciones privadas, en el resto de los países el sector privado representa más del 50% de la oferta institucional, siendo Ecuador y Argentina los únicos países donde se presenta una situación más cercana a la paridad entre ambos sectores.

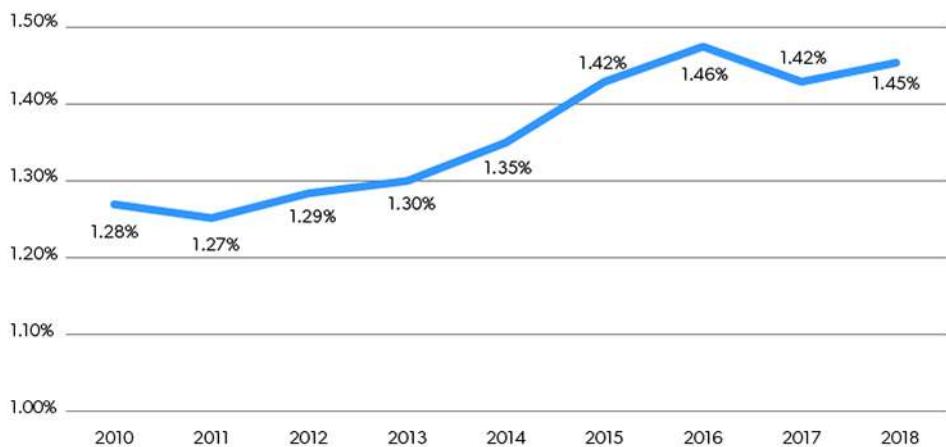
Tabla N°2. Número de instituciones universitarias según sector público y privado, año 2014

Cantidad de Instituciones	Total	Sector público	Sector privado	% sector privado
Rep. Dominicana	31	1	30	97
El Salvador	24	1	23	96
Guatemala	15	1	14	93
Costa Rica	58	5	53	91
Nicaragua	57	6	51	89
Panamá	33	5	28	85
Paraguay	53	8	45	85
Uruguay	5	1	4	80
Chile	60	16	44	73
Colombia	201	59	142	71
Honduras	20	6	14	70
Bolivia	59	19	40	68
México	2667	851	1816	68
Venezuela	72	25	47	65
Brasil	342	122	220	64
Perú	142	51	91	64
Argentina	131	66	65	50
Ecuador	59	33	26	44
Cuba	52	52	-	0
TOTAL	4081	1328	2753	67

Fuente: CINDA, 2016

Por último, el análisis de una tercera variable clásica permite caracterizar el grado de privatización de los sistemas de educación superior y su posicionamiento relativo en el mapa de privatización de la educación superior en la región: el nivel y estructura del gasto. Como se observa en el Gráfico N°4 sobre el Gasto total en educación superior en relación al PBI, se registra un importante aumento en la inversión en educación superior en América Latina, que pasó de 1,28% en 2010 a 1,45% en 2018, lo que se acerca al 1,5% de los países de la OCDE.

**Gráfico 4. Gasto total en ES como porcentaje del PBI.
2010-2018. América Latina**



Fuente: Red IndicES, 2022

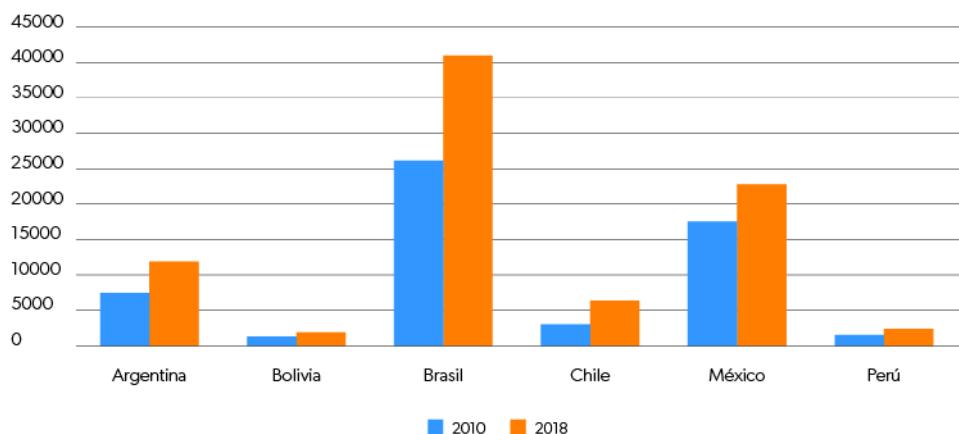
Este incremento se observa también al analizar el Gasto total en educación superior entre el 2010 y el 2018 que pasó de 92 mil millones a 135 mil millones de dólares de paridad de poder de compra (PPC). Mientras que el Gasto Público para educación superior pasó de 75 mil millones a 109 mil millones en esos mismos años. Ambos muestran un aumento sostenido y similar en términos de tasa de crecimiento de alrededor del 45% para dicho período.⁷

El gasto público registra un incremento en todos los países de la región. En el Gráfico N°5, se presentan los datos de países para los cuales se tiene información actualizada.⁸ Allí puede observarse que el aumento en el gasto público ha crecido entre el 2010 y 2018, tanto en países con más tradición de lo público como en países altamente privatizados. Como mencionamos con anterioridad, el gasto público en los últimos casi 20 años está asociado a la revalorización de la oferta pública en el contexto del posneoliberalismo.

⁷ Datos de Redíndices, obtenidos en 2022.

⁸ Honduras, Costa Rica y Ecuador también registran aumentos mayores al 100% para el período del 2010-2015, último año disponible.

**Gráfico 5. Gasto público en ES (PPC) en países seleccionados.
2010-2018**



Fuente: Red IndicES, 2022

Ahora bien, en el marco de la expansión de la privatización de la matrícula de educación superior es central analizar el aporte de los estudiantes y sus familias a través del pago de aranceles. En este sentido, si se analiza por sector de gestión, existen profundas diferencias respecto de la estructura del gasto que abona a la caracterización del grado de privatización de los sistemas de educación superior. A continuación, se presentan datos de los países de los que se dispone información desagregada y actualizada. En la Tabla N°3 se observa que, en el año 2010, Chile y Colombia registran una amplia participación del sector privado en el financiamiento de la educación superior de 67% y 48% respectivamente, mientras que países como Argentina y México rondan alrededor del 25%. Cuando estos datos se comparan con los del 2018, se registra un aumento de la participación del sector público en Argentina y Colombia, y de manera significativa en Chile, que incrementa el gasto público en 13 puntos, aunque sigue manteniendo el porcentaje más alto de gasto privado para el 2018 entre este conjunto de países.

Tabla N°3. Gasto total en educación superior por sector de gestión. 2010-2018

País	2010		2018*	
	Público	Privado	Público	Privado
Argentina	76%	24%	84%	16%
Chile	33%	67%	46%	54%
Colombia	52%	48%	54%	46%
México	74%	26%	62%	38%

Fuente: Elaboración propia sobre datos Red IndicES. 2020. Los datos de Chile y Colombia son del 2017

Como corolario del análisis de estas tres dimensiones “clásicas” que colaboran en la caracterización y ubicación de los sistemas de educación superior en el mapa de la privatización en la región, se reafirma la noción de sistemas *hiperprivatizados*, cuya expansión se dio de manera más gradual durante el siglo XX y de modo acelerado hacia el cambio de siglo, aunque con grandes divergencias en su interior.

Nuevas formas de privatización de la universidad en América Latina: la investigación y el financiamiento en la lupa

La “foto” que capta las tendencias en la segunda década de este nuevo siglo sobre la expansión del sector privado en la Educación Superior en América Latina en términos de la cantidad de instituciones, de la matrícula de estudiantes y de la cantidad de graduados es significativa y nos enfrenta a una acuciante realidad del nivel. Pero esta imagen, evidente en números, no da cuenta de los diversos procesos que engloba: queremos señalar, particularmente, la existencia de una nueva forma de privatización que tiende a *equiparar lo público y lo privado*. Dicha tendencia contiene una dimensión material y una simbólica, y se expresa en diversos instrumentos normativos y dispositivos de regulación, así como en discursos legitimadores y sentidos que otorgan los actores.

La dimensión simbólica se vincula con el hecho de dar igual tratamiento a instituciones públicas y privadas, equiparando los intereses de unas y otras, e invisibilizando que las últimas responden a intereses particulares. Se establece normativamente y se construye ideológicamente que público y privado es igual. De manera subsidiaria, la expansión de las universidades privadas masivas, de bajo costo y escasa calidad, llevó a que las universidades 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 distinción comercial/ no comercial o “de calidad/ no de calidad”, pero debilitando con ello otros contenidos políticos respecto de qué se entiende por lo público.

La dimensión material, se vincula con las lógicas y los canales de distribución de los recursos públicos. Se ha identificado 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 llegar -en algunos casos- al borramiento de las fronteras entre los sectores, principalmente en materia de fondos de investigación, becas y créditos estudiantiles. Con una aparente neutralidad, se establecen programas 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.⁹

El gradual borramiento en las fronteras entre lo público y lo privado habilita, a su vez, que se cuelen principios y criterios propios del mercado en el seno de las instituciones públicas, y se erijan como ordenadores del sistema. Este creciente proceso de privatización en las universidades o mercantilización tiene fuertes implicancias para las universidades públicas, pero también para lo público, en tanto, sumado a los niveles y grados de privatización de la universidad que se observan en cada país, hay una lógica de mercado que se impone.

En este apartado, indagaremos en dos dimensiones que entendemos echan luz sobre las modalidades que pueden asumir estos procesos y la transversalidad del fenómeno. En primer lugar, la dimensión de la investigación en las universidades y, en segundo lugar, la dimensión del financiamiento. En ambos casos pondremos la lupa en resaltar ciertos aspectos que ilustran cómo cobra forma este debilitamiento de las fronteras entre lo público y lo privado y sus efectos en términos de privatización y mercantilización.

Privatización y mercantilización en la investigación: la hegemonía del modelo productivista

La introducción de lógicas de mercado avanza sobre las diversas funciones de las instituciones como la enseñanza, la extensión y la transferencia, pero reviste un carácter especial en el terreno de la investigación. Aun cuando sólo alrededor del 5% de las universidades de la región podrían considerarse con una clara orientación hacia la investigación bajo el denominado modelo humboldtiano, que supone una

⁹ A lo que se suma, en varios países, que las universidades privadas se benefician de recursos públicos, de modo directo con subsidios o de modo indirecto, al estar exentas del pago de impuestos que implica una transferencia de recursos sustantiva.

combinación sistemática de la investigación y la docencia (Brunner, 2014), se observa una tendencia creciente a posicionarlo como el modelo hegemónico a partir de una operación que designa a la investigación como el principal parámetro de calidad. Lo parojoal es que, en lo concreto, muy pocas instituciones universitarias logran combinar las tareas de docencia, investigación, vinculación y extensión de manera integral; primando instituciones de corte más credencialista.¹⁰

Dentro del campo de la educación superior, la investigación y las publicaciones se han ido consolidando como un elemento nodal de los sistemas de evaluación de las instituciones y de lxs docentes-investigadores. Bajo una cadena de premisas arbitra-rias se asocia “investigación” con “calidad” y a ésta con cantidad de “papers”. De allí que la investigación se consolida como “la” tarea propia de las universidades y comienza a operar como medida de referencia y norte hacia el cual las instituciones deben dirigir sus esfuerzos, mediado por políticas universitarias que traccionan en dicho sentido, configurando un campo de tensiones en base a un modelo científico atravesado por lógicas mercantiles. Eso tiene un fuerte impacto en las condiciones de trabajo de docentes e investigadores a partir de la exigencia de altos niveles de productividad, entendida ésta como la publicación de resultados de sus investiga-ciones en revistas indexadas. Son las políticas públicas las que incentivan este mo-delo, en tanto tienden a asociar el financiamiento con estos indicadores, promovien-do una lógica fuertemente productivista que, a su vez, insta a todos los actores a una fuerte competencia por la captación de esos recursos.

Este modelo hegemónico de universidad y las lógicas de producción de cono-cimiento devenidas legítimas que se instalan con fuerza en la región y que tienen como faro los lineamientos del modelo chileno, se asientan sobre sistemas con una escasa tradición investigativa y con sistemas de CyT incipientes y precarios. El pre-dominio de este modelo, tensionando tradiciones y limitando el desarrollo de otros posibles, no solo representa a un grupo muy minoritario de instituciones, sino que conlleva un fuerte sesgo productivista y mercantilizador, que se consolida como el único formato válido de producción de conocimiento. En este apartado se analizan indicadores de CyT sobre los que hay información comparable y disponible para la región, que permiten esbozar cómo se presentan en áreas específicas la dimensión material y simbólica de la tendencia hacia el borramiento de las fronteras entre el sector privado y el público y, en este sentido, cómo se actualizan procesos de priva-tización, mercantilización y extranjerización en el campo científico.

¹⁰ Solo a modo ilustrativo, de acuerdo a los datos disponibles, si se considera el número de publicaciones como medida del desarrollo investigativo, alrededor del 80% de las instituciones universitarias de la región que decla-ran realizarlas, reúne entre 1 y 250 publicaciones en cinco años (2007-2013), mientras que solo 86 instituciones (el 5%) se ubican en el vértice de la pirámide, declarando una productividad de más de 3000 artículos publica-dos para el mismo periodo (Informe educación superior en Iberoamérica, 2016).

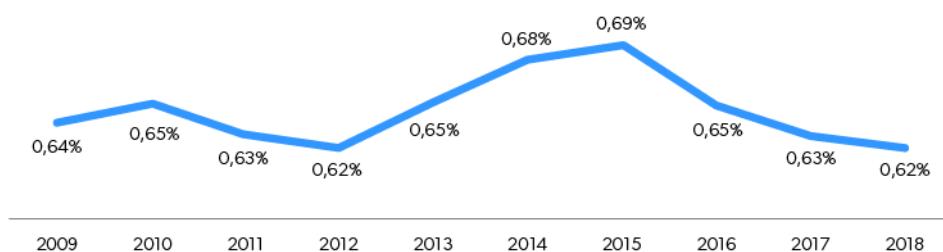
El gasto en I+D: la preeminencia estatal y la privatización de los fondos públicos

A lo largo de las últimas décadas, en un contexto mundial donde el conocimiento adquiere un papel estratégico en la valorización del capital y en un contexto regional de incremento de la relevancia otorgada al ámbito de CyT, se observa un notable incremento en los fondos destinados al sector. Esto es de particular relevancia para el conjunto de los sistemas de educación superior ya que cumplen un papel central en el desarrollo de actividades de investigación y desarrollo (I+D) y son los que emplean a la mayoría de lxs investigadorxs (OEI, 2019).

Si consideramos el gasto total realizado por cada país en I+D entre el 2008 y el 2017, tanto por el sector público como por el sector privado, se observa un fuerte crecimiento del 42%, en tanto se pasa de 43 mil millones a más de 63 mil millones. Asimismo, queda expresado también el fuerte impacto que tuvo el cambio de contexto político y económico de los últimos años, lo que afectó los recursos destinados a la ciencia y la tecnología, registrando una tendencia al decrecimiento. Se observa así una merma de dichos recursos a partir del año 2016, en países como Brasil y México que son los que registran mayor inversión en I+D de la región, y en países con menor volumen de inversión en el sector como Colombia, Chile o Costa Rica, que incluso ostentaron altos niveles de crecimiento en los primeros años del decenio señalado, pero siguieron luego la misma tendencia al estancamiento o decrecimiento (RICYT, 2019).

Este mismo proceso se ve reflejado considerando otro indicador como el gasto en I+D en relación al PBI que registró varios años al alza, pasando de 0,64% a 0,69% entre 2009 y 2015, para luego volver a descender a 0,62 para el 2018, como puede verse en el siguiente gráfico:

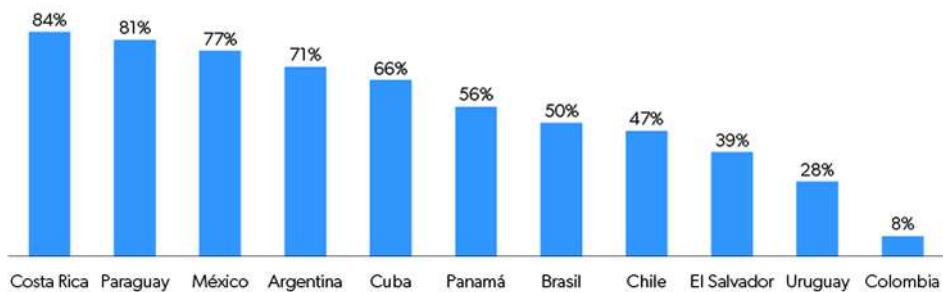
**Gráfico 6. Gasto en I+D en relación al PIB.
2009-2018. América Latina**



Fuente: RICYT, año 2020

Sin embargo, a pesar de la tendencia al alza, en términos comparativos la región se encuentra muy por debajo de lo que expresa este indicador para otras regiones.¹¹ Además, la inversión en I+D en América Latina reviste ciertas particularidades que cabe señalar: por un lado, presenta una fuerte concentración de la inversión en tanto sólo Brasil representa el 65% del esfuerzo regional, mientras que México un 13%, Argentina un 8%, Colombia un 3%, Chile un 2% y el 10% restante se distribuye entre el resto de los países. Por otro lado, tiene un fuerte componente de financiamiento estatal, que se observa en el peso que asume el sector gobierno en el financiamiento, alcanzando el 58% del total, mientras que las empresas financian el 36%. Se trata de una situación que se presenta de forma inversa en gran parte de los países centrales, donde son éstas las que dinamizan las inversiones del sector. También en este indicador se registra una importante variación al interior de la región, en algunos países prevalece la inversión estatal, en otros es más compartida, incluso se registra un caso más singular como Colombia donde el gasto público solo llega al 8% (Gráfico N°7).

**Gráfico 7. Presencia del Gobierno en el financiamiento en I+D.
Año 2017. Países de ALC.**



Fuente: RICYT, 2020

En cuanto a la ejecución de los recursos, los datos indican que el sector gobierno ejecuta el 27% de los recursos; las empresas, el 30% y el sector de educación superior, el 42%, aunque, en este caso, no es posible discernir cuánto de ese monto es ejecutado por agencias o instituciones estatales (ya sean empresas o instituciones de educación superior) y cuánto por el sector privado. Este es un punto central en tanto es precisamente en el campo del financiamiento de CyT donde se establecen variados mecanismos de distribución de los fondos públicos que tienden a favorecer al sector privado, ya sea a partir de fondos concursables que equiparan a ambos

¹¹ Iberoamérica: 0,74% (2018), países de la OCDE 2,47% (2019), España: 1,24%, Portugal: 1,36%, Canadá: 1,56%, EEUU: 2,83%, Japón: 3,2%, Corea: 4,6% (OCDE: <https://data.oecd.org/rd/gross-domestic-spending-on-r-d.htm>).

sectores, fondos específicos que apuntalan el desarrollo científico tecnológico de las universidades privadas, y mecanismos similares. Es el caso de Chile, que tiene tradición en investigación y con un nivel alto de institucionalización de las reglas orientadas por la productividad, así como también de República Dominicana, donde el desarrollo de la ciencia es incipiente, pero sigue esos mismos parámetros. Incluso en Argentina, con fuerte tradición de lo público, es una vía por la cual recursos estatales se destinan a las universidades privadas.

Es decir, el incremento en el gasto en I+D que operó en la región en las últimas décadas, estuvo sostenido fundamentalmente por el sector estatal, y luego fue ejecutado por el conjunto de los sectores. Es precisamente allí donde se cuela un aspecto central de la privatización, en tanto gran parte del aumento de gasto público en CyT estuvo destinado a las universidades, como principales productoras de I+D en la región, al mismo tiempo que se orientaba a éstas a mejorar y consolidar sus sistemas de investigación de la mano de políticas públicas que incentivaban (pero también requerían) este desarrollo bajo lógicas mercantiles. Es este un punto nodal donde operó el borramiento de las fronteras entre ambos sectores, en tanto gran parte de esos fondos fueron direccionados hacia instituciones del sector privado.

Productivismo y mercado en el seno de la producción del conocimiento regional

En la región se observa una clara intromisión de lógicas propias del ámbito del mercado como la competencia, la productividad y la eficiencia en las universidades, que son las principales usinas de producción de conocimiento en la mayoría de los países de la región, configurando una de las principales vías de privatización en la universidad o de mercantilización, lo que supone –a su vez– un fuerte impacto en la división del trabajo académico y las condiciones de trabajo de lxs docentes-investigadores.

La medición de la productividad en términos de la cantidad de publicaciones en revistas de alto impacto internacional, se ha constituido como el faro que guía la producción de conocimiento de los sistemas de CyT en todo el mundo globalizado. Ello conlleva no solo la universalización de un tipo de evaluación basada en un tipo de producciones a nivel mundial, sino que, además, tiene efectos en términos de la desvalorización de otras formas de creación y circulación del conocimiento, como el libro; la homogeneización de la lengua inglesa como forma de comunicación transnacional; la transformación de los formatos nacionales de circulación del conocimiento; la proliferación de incentivos salariales para la publicación en revistas de alto impacto, entre otros. Estos procesos tienen fuertes efectos en los estilos de publicación de la comunidad académica, tanto en los países hegemónicos como en los periféricos (Beigel y Gallardo, 2021).

Esta dinámica tiene una gravitación cada vez más creciente de las empresas transnacionales de revistas científicas, índices y producción de información de cienciómetría que actúan sobre un terreno de posibilidades políticas que priorizan otorgar soluciones privadas a problemas públicos (Ball, 2014; Leher, 2009). Dentro de esta lógica que se impone cada vez con mayor fuerza en las instituciones, pero principalmente en la práctica de lxs académicxs, existen dos bases de datos, Scopus y Web of Science, que lideran el mercado de las publicaciones.¹²

Estos dos grandes gigantes de la indexación son parte del mercado editorial trasnacional, que asume características oligopólicas en tanto 6 de las grandes editoriales – 5 de ellas privadas– controlan el 50% de las publicaciones científicas indexadas en todo el mundo, lo que expresa la desigualdad creciente en la producción y distribución de conocimientos desde una perspectiva geopolítica.

Estas grandes corporaciones controlan el mercado imponiendo criterios, reglas de juego y sus propios valores, y contribuyen a la pérdida de soberanía sobre el conocimiento producido en las universidades así como la conformación de un modelo que disciplina y homogeneiza el conocimiento producido, acotando la evaluación de los múltiples procesos que acaecen en una institución universitaria al “factor de impacto”, empobreciendo la lógica de lo público y abonando a la privatización del conocimiento. También es otra modalidad de redireccionamiento de fondos públicos hacia arcas privadas, en tanto muchas veces se gasta parte de los subsidios obtenidos por lxs investigadores en el pago requerido para la publicación, así como los grandes montos que bibliotecas y centros de investigación destinan a tener acceso a estas bases de datos privadas.¹³

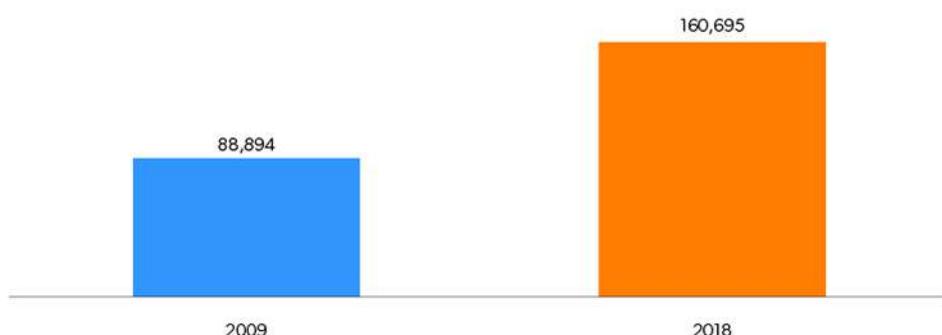
Analizar la evolución de indicadores respecto de las publicaciones en dichas bases de datos en la región permite evaluar el impacto de estas lógicas en la región. En primer lugar, en los años comprendidos entre 2009 y 2018, la cantidad de artículos publicados en revistas científicas registradas en Scopus por autores de ALC creció un 99%, pasando de 88.894 a 160.695 publicaciones en dicho periodo. Si consideramos la agencia de producción de este gran cúmulo de publicaciones, se observa que hacia el año 2017 el 90% tiene participación de las universidades, un dato que se incrementó respecto del 2010, en el que ese porcentaje rondaba el 77%. Hay claras disparidades entre los países, en tanto la participación universitaria en la producción científica varía desde 92% en Chile o 88% en Brasil, mientras que otros países como Panamá o Cuba reúnen gran parte de su producción en centros de investigación

¹² Scopus cuenta con una base que abarca alrededor de 20 mil revistas científicas, mientras que dentro de Web of Science se destaca el Science Citation Index Expanded (SCIE), que recoge todas las contribuciones que se puedan publicar en las revistas de ciencia y tecnología indizadas por Clarivate Analytics (con anterioridad Thomson Reuters), y que representa una base de alrededor de 12 mil revistas.

¹³ Documental Las paradojas del Nihilismo. Capítulo 3: Publica o Muere. Producciones Pliegue, junio 2020. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=kjSArdv5cNY>.

nacionales o internacionales, o el caso de Argentina, que la centra dentro del ámbito gubernamental (CONICET) (Informe de coyuntura N°5, OCTS-OEI).

**Gráfico 8. Evolución de la cantidad de publicaciones en SCOPUS.
América Latina**



Fuente: Red IndicES, 2020

Particularmente en este indicador, casi todos los países observaron una importante variación interanual, en algunos casos con saltos superlativos del más de 200%, principalmente en aquellos países que partían de umbrales muy bajos de participación al comienzo del periodo. Una característica que se reitera en el análisis de los datos de la región es la desigualdad entre países y la sobrerepresentación de Brasil que concentra el 51% de las publicaciones, seguida muy lejos por México con el 16%, Argentina y Chile con el 9%, Colombia con el 8%, Ecuador con el 3% y Perú con el 2%. Cabe destacar también, que Perú, Ecuador y Colombia, son de los países que mayor tasa y volumen de crecimiento tuvieron en este período (Red Indices/RICYT), precisamente tres casos que, junto a Brasil, Chile y México, muestran sistemas de educación superior altamente privatizados.

Un movimiento similar, aunque de menor envergadura, se observa respecto de las publicaciones en SCI, que pasan de 67.929 en el año 2009 a 113.190 en el año 2018, representando un crecimiento del 67%. Una parte de este crecimiento se explica por el incremento de la presencia de revistas de la región en esta base de datos (RICYT, 2013), lo que a su vez muestra la tendencia de la política editorial de la región, donde también se instalan estas lógicas. Aquí se presenta una distribución entre países muy similar a la descripta para la base Scopus, donde para el año 2018, Brasil lidera la región con 59.744 publicaciones, aun cuando se encuentre lejos de países como España, Canadá o de EEUU que reviste 6 veces más que el total de lo publicado en ALC. Así y todo, cabe señalar que América Latina y el Caribe es la región con mayor dinamis-

mo considerando el período 2009-2018, en tanto su crecimiento es mayor al de Iberoamérica y al global (54% y 36% respectivamente). Es decir, a pesar de tener un peso relativamente escaso en el total global, es una de las regiones con mayor crecimiento, evidenciando así el impacto que ha tenido la promoción de este tipo de formato de difusión del conocimiento producido, principalmente, en sus universidades.

El otro indicador de resultados de CyT que se destaca en los sistemas de medición son las patentes. Su análisis permite aproximarse a una dimensión que afecta especialmente la soberanía del conocimiento y da cuenta de otras aristas de los procesos de privatización, como es la extranjerización. Del total de patentes solicitadas en América Latina y el Caribe en el año 2018 (60.212), solo el 20% fueron tramitadas por personas residentes en el país, mientras que del total de patentes otorgadas por las oficinas de propiedad intelectual de cada país (21.828), sólo el 11% fueron entregadas a personas residentes.

Esto significa que hay una alta presencia de empresas extranjeras que protegen productos en los mercados de la región, y cuyas estrategias de innovación están fundamentalmente orientadas a la adquisición e integración de tecnologías desarrolladas en el extranjero (CINDA, 2015), lo que expresa una clara *extranjerización* de los procesos de producción de conocimiento y de la propiedad intelectual en la región, así como de la desigual distribución de la capacidad de producción de conocimiento a nivel mundial.

Nuevos modos de asignación del financiamiento a las universidades en la región: del financiamiento de la oferta al financiamiento de la demanda

En el marco del decenio que inaugura la declaración de la CRES en 2008,¹⁴ se observa un aumento de los presupuestos universitarios en gran parte de los países de la región como fue descripto en el apartado 2. Sin embargo, esa situación auspiciosa se produce en paralelo a la introducción del financiamiento a la demanda como modo de asignación del presupuesto público que modifica el modelo de financiamiento a la oferta que históricamente imperaba en la región (García de Fanelli, 2019) complejizando los esquemas de distribución de los recursos públicos. Esta modalidad, si bien fue promovida por los organismos internacionales desde los años 90 e implementada en algunos países en la enseñanza básica, es ahora una novedad para el nivel. Los cambios introducidos unas décadas atrás en el financiamiento universitario

¹⁴ La CRES sostiene que: "dar satisfacción al aumento de las exigencias sociales por Educación Superior requiere profundizar las políticas de equidad para el ingreso e instrumentar nuevos mecanismos de apoyo público a los estudiantes (becas, residencias estudiantiles, servicios de salud y alimentación, tanto como el acompañamiento académico), destinados a permitir su permanencia y buen desempeño en los sistemas" (CRES, 2008).

que trastocaron el modelo histórico de asignación “en bloque” a las instituciones, se centraron en introducir instrumentos como fórmulas, contratos de asignación específica y contratos–programa,¹⁵ al mismo tiempo que se promovió la diversificación de fuentes de ingresos para las universidades públicas derivando en la introducción de lógicas mercantiles.

En este nuevo siglo se observa que, en el marco del predominio del paradigma de inclusión que se instala como vector de la formulación de las políticas regionales, buena parte del destino de los fondos públicos que aumentaron se distribuyen vía mecanismos que siguen la demanda, en tanto están dirigidos a los estudiantes, principalmente por medio de becas y créditos. Es así que el direccionamiento del financiamiento hacia las becas, aun cuando éstas se orienten a facilitar el acceso a la educación superior, principalmente de los sectores más desfavorecidos, encubre un creciente financiamiento a la demanda y –considerando los altos grados de privatización en la región, así como la diversidad de países con sistemas públicos altamente selectivos– esta nueva modalidad implica un consecuente redireccionamiento de fondos públicos hacia instituciones privadas.

Más allá de las diferencias entre los distintos instrumentos (las becas en general son de arancel para pagar la matrícula y/o los aranceles de las instituciones públicas o privadas y no suponen ningún compromiso financiero por parte de los estudiantes, mientras que los créditos en general involucran entidades financieras o bancarias y suponen el endeudamiento de las familias para sostener las trayectorias educativas), esto significa que en vez de que el financiamiento vaya directamente a las instituciones (financiamiento a la oferta), es entregado a los estudiantes, mediando algún tipo de requisito académico y/o económico, y luego la institución lo asigna en función de sus criterios, con lo que, bajo una matriz institucional dominada por el sector privado, el dinero público termina en arcas privadas.

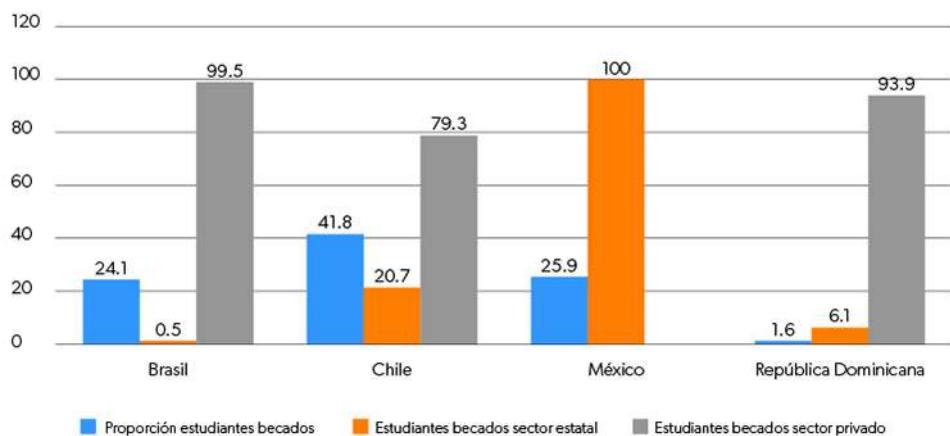
Ello se puede observar analizando la composición del gasto público. Si bien en la mayoría de los países el pago de *salarios docentes y personal* es el principal componente del gasto público, seguido por *bienes y servicios* y en menor proporción *becas y subsidios*, en casos como Chile y Brasil, se destina una proporción considerable a este último rubro. Ambos son países que han ampliado el acceso a la educación superior vía el sector privado y fueron caracterizados en apartado anteriores como altamente privatizados, marcando las tendencias en la región con la implementación

¹⁵ Las fórmulas suelen incluir indicadores de insumo, buscando una aproximación al cálculo del costo promedio de los estudios por estudiante, según disciplina y nivel, así como la utilización de ponderadores en función de la mejora de algunos indicadores, tales como la tasa de graduación y la duración real de los estudios. En estos casos la asignación de los fondos públicos se realiza sobre la base de los resultados del funcionamiento universitario. Los contratos, que pueden ser asignados por la vía competitiva o por adjudicación, pueden adoptar un modelo de acuerdo según desempeño o contrato programa, y comprometen el accionar futuro de las instituciones (García Guadilla, 2017; García de Fanelli, 2019).

de un amplio sistema de becas y con la política de gratuidad (por pago de matrículas desde el Estado) en Chile o mediante el Fondo de Financiamiento Estudiantil (FIES) y el Programa Universidad para Todos (PROUNI) en Brasil. Es decir, la implementación de políticas que se conciben con un carácter de inclusión y democratización, terminan beneficiando con creces a los sectores privados porque el financiamiento estatal es direccionado hacia dicho sector.

Asimismo, si analizamos el destino de esos fondos se fortalece el argumento de que un financiamiento volcado a la demanda en sistemas altamente privatizados, como la mayoría de la región, consolida el predominio del sector privado. En el Gráfico N°9 que analiza la asignación de fondos públicos a estudiantes en cuatro países seleccionados, se observa, en primer lugar, que la proporción de estudiantes becados en los cuatro países varía, pero un porcentaje muy alto indica que el destino final de dichos fondos es el sector privado, con la excepción de México en donde las becas se otorgan exclusivamente a estudiantes del sector público (OEI, 2019). Casi el total de becas en Brasil y República Dominicana son para estudiantes que cursan sus estudios en universidades privadas y, en el caso de Chile, este porcentaje alcanza el 80%, pero se debe considerar que allí la universidad pública también es arancelada.

**Gráfico 9. Proporción estudiantes becados por sector de gestión.
Países seleccionados, América Latina. Año 2017***



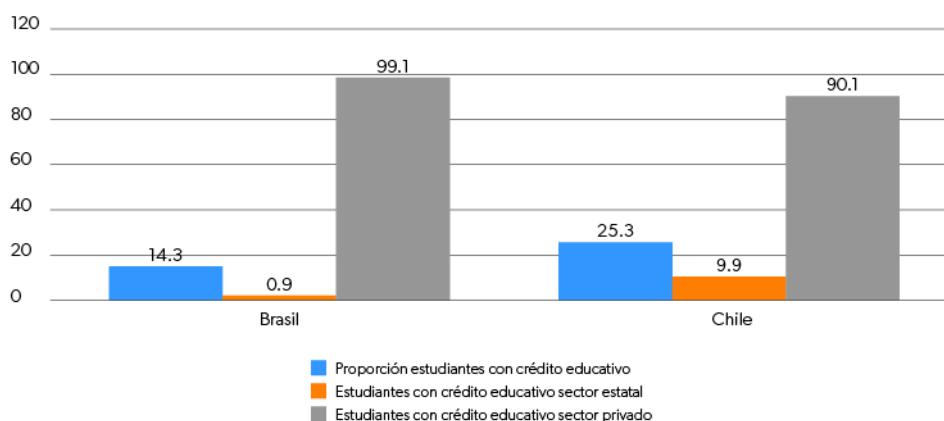
Fuente: Informe OEI, 2019. * Rep. Dominicana, año 2015

Lo mismo sucede con los sistemas de créditos (Gráfico N°10): Chile se destaca por la proporción de estudiantes de pregrado y grado que reciben créditos educativos¹⁶ y,

¹⁶ Hay distintas modalidades de créditos vigentes en la región. En algunos casos, estos son financiados por entidades bancarias públicas y/o privadas y el Estado oficia de aval y garante, como en Chile; en otros, son administrados directamente por una entidad financiera estatal, como en el caso de Colombia. Así como son

como sucede en Brasil (aunque en este caso con menor cobertura sobre el total de estudiantes), la mayor parte se dirigen a estudiantes del sector privado (OEI, 2019).

Gráfico 10. Proporción estudiantes con crédito educativo y distribución por sector de gestión en países seleccionados, América Latina, 2017



Fuente: Elaboración propia sobre cuadro del Informe OEI, 2019

Otros datos que surgen del análisis de los casos nacionales seleccionados para la investigación reafirman este argumento. En el caso de República Dominicana, los datos para el año 2016 muestran que el 54% de las becas son recibidas por estudiantes de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), y que el 46% restante se distribuye entre 26 universidades privadas (MESCyT, 2017). En Perú, el presupuesto destinaba el 90% para universidades privadas, y entre las diez universidades que recibieron la mayor cantidad de becarios, cinco de ellas son con fines de lucro (Sunedu, 2017). En Chile, por su parte, de los distintos beneficios estudiantiles, la “gratuidad”¹⁷ se distribuyó en mayor medida entre las instituciones estatales (50,5%), las becas entre los institutos profesionales que son todos privados (44,8%), y los créditos entre las universidades privadas (39,1%) (Memoria beneficios estudiantiles, 2016).

múltiples y variadas los formatos respecto a los gastos que financian, requisitos, modalidad de devolución, etc. Lo que se observa como común denominador es la necesidad de las familias de endeudarse para acceder a la ES y el rol de los estados mediando con el sistema financiero (<https://portal.beneficiosestudiantiles.cl/becas/creditos-de-educacion-superior> y <https://web.icetex.gov.co/creditos>)

¹⁷ La política de gratuidad es un instrumento que 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 cualquier tipo de institución de educación superior, en la medida en que se encuentren acreditadas, figuren como personas jurídicas sin fines de lucro y cuenten con un sistema de admisión transparente (<https://portal.beneficiosestudiantiles.cl/gratuidad>).

Se desprende entonces de este análisis que, aun cuando la información es escasa y se cuenta con pocos datos para el conjunto de la región y desagregados por países, hay elementos que traslucen ciertas tendencias a fortalecer esquemas de financiamiento volcados a la demanda. Esto es, en un contexto en el que se define a la educación superior como un bien público y un derecho, se incrementan y consolidan esquemas de financiamiento centrados en el otorgamiento de becas y créditos estudiantiles. Esto potencia la *mercantilización*, en tanto el financiamiento “sigue” las elecciones individuales en un contexto de mercado o pseudomercado, y supone una forma de *privatización*, en tanto el financiamiento público –que, como indicamos anteriormente, se incrementó en los últimos años– se dirige en gran parte, por medio de un creciente borramiento de las fronteras, al sector privado.

En síntesis, se observa que, a pesar de que siguen primando esquemas de financiamiento con fuerte preeminencia del financiamiento a la oferta, se instala como tendencia regional una lógica de financiamiento a la demanda al mismo tiempo que se postulan los sistemas más privatizados, como Chile y Brasil, como modelos a seguir. Esto indica que el aumento del presupuesto público vigente hasta al menos el final del periodo, no ha puesto en cuestión la lógica de distribución imperante desde los años 90, orientada por las reformas para el sector propuesta por el Nuevo Gerenciamiento Público. En este sentido, el aumento de la inversión en el sector público no logra neutralizar las diferentes dimensiones de los procesos de privatización y mercantilización que suponen estas tendencias.

Privatización de la universidad latinoamericana: nudos de poder y enredos de sentidos

La Educación Superior en América Latina vivió, en las últimas décadas, dos procesos muy significativos que no pueden desconocerse para poder comprender su configuración actual. Por un lado, una muy marcada expansión que se expresa en tres aspectos: en primer lugar, un incremento pronunciado y sostenido de la matrícula; en segundo lugar, una multiplicación acelerada de instituciones, especialmente privadas; y, por último, el crecimiento y la diversificación de carreras, niveles y títulos que se ofrecen entre el pregrado y el posgrado.

Por otro lado, buena parte de esta expansión se produjo en el período que se abre con el fin de las dictaduras, en los años 80, en un contexto de hegemonía neoliberal. Fueron años regresivos en términos del financiamiento público universitario, lo que 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.

Como sabemos, la hegemonía neoliberal implicó, entre otras cosas, una ampliación 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 en la 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 inter-

nacionales afines el engrosamiento de las corporaciones. En ese contexto, la educación en general y las universidades en particular fueron vistas como oportunidades de negocios y fueron definidas por los propios TLC como servicios comercializables (Feldfeber y Saforcada, 2005).¹⁸ 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 intelectual (Saforcada, 2009).¹⁹

Estas tres cuestiones –el crecimiento del sector universitario en matrícula y en instituciones, el desfinanciamiento de los sistemas universitarios públicos y el contexto de primacía del mercado en las orientaciones y dinámicas de las políticas públicas– conformaron el escenario propicio para un fuerte impulso de los procesos de privatización y mercantilización de la educación superior y del conocimiento. Así, en las últimas décadas hemos visto cómo el sector privado universitario fue expandiéndose a paso acelerado mientras el sector público se volvió más y más poroso a los intereses del mercado. Ya en la declaración de la primera Conferencia Regional de Educación Superior, realizada en La Habana en 1995, se llamaba la atención sobre dichos problemas:

[...]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.

Los procesos de privatización y mercantilización, que adquirieron gran dinamismo en los años 90, continuaron desarrollándose en el nuevo siglo, en forma creciente y sostenida, impactando 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).

En este apartado nos proponemos compartir algunas consideraciones finales en torno a ciertos aspectos de los procesos de privatización y mercantilización de la universidad en América Latina y el Caribe, a partir de los contenidos desarrollados a lo largo del informe en relación con las características de estos procesos, las dimen-

¹⁸ 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.

¹⁹ 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).

siones y los actores implicados.

La hiperprivatización de la universidad

De acuerdo con lo que hemos visto en los distintos apartados, podemos afirmar que las tendencias de privatización y mercantilización de la universidad han constituido una constante desde mediados del siglo pasado hasta nuestros días, con una marcadísima aceleración y profundización a partir de los años 90. Lo que no ha sido constante fue su envergadura en función de los distintos contextos políticos. En particular en el siglo XXI, las políticas públicas para el sector universitario han sido muy disímiles en los diferentes gobiernos. En algunos tramos de este período y en algunos países, estas tendencias de privatización fueron en alguna medida contenidas o convivieron con políticas de fortalecimiento y ampliación del sector público, tal como sucedió en el ciclo de gobiernos posneoliberales. No obstante, no se detuvieron.

Las dimensiones de la privatización y la persistencia de estos procesos han configurado una región que hemos caracterizado como hiperprivatizada en materia de educación superior (Saforcada, Atairo, Trotta y Rodríguez Golisano, 2019). La definimos de este modo a partir de una realidad cuantitativa dura: más de la mitad de los estudiantes de educación superior están en el sector privado y 2 de cada 3 universidades son instituciones privadas. Estos números dejan en claro el peso que ha adquirido este sector.

Se suele señalar al año 2003 como el punto de inflexión, ya que fue el momento en el que la matrícula en las instituciones de educación superior privadas superó a la de las públicas. América Latina y Asia Meridional son las únicas dos regiones en el planeta en las que el sector privado tiene mayores dimensiones que el público.

Sin embargo, estos procesos no sólo implican la expansión del sector privado, sino que también impactan en el sector público. Hablamos de privatización y mercantilización porque implican tanto el crecimiento del sector privado y su progresiva gravitación en los sistemas de educación superior, como la privatización de aspectos o dimensiones del sector público, las prácticas de mercantilización en su interior y la porosidad cada vez mayor en las fronteras entre lo público y lo privado. Como sostiene Leher, “actualmente, la educación superior se encuentra fuertemente tensionada por la mercantilización de la educación en general. Esta realidad puede constatarse 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, p. 8-9).

Verger (2013) refiere a la mercantilización de la universidad pública como un fenómeno que se desarrolla a partir de tres dimensiones constitutivas, imbricadas entre sí: privatización, liberalización y comercialización, que remiten, respectivamente, a la participación de actores privados en la política universitaria, a la introducción de normas y principios del mercado como la competencia para la regulación del sector, y a la intensificación de la compra y venta de servicios tanto en el entorno nacional como en el internacional.

En esta misma línea, 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 de investigación, entre los cuales destacan la competencia institucional, la búsqueda de fondos, la venta de servicios o la reestructuración institucional (por ejemplo, la reducción o expansión de departamentos o carreras) con criterios de mercado (Slaughter y Leslie, 1997; Brunner et al, 2019).

Estrategias y finalidades de la privatización y la mercantilización

A modo de cierre, nos interesa destacar algunas cuestiones que emergieron de los dos proyectos de investigación desarrollados, y que constituyen puntos nodales para analizar y debatir desde una perspectiva política estos procesos de privatización y mercantilización de la universidad en América Latina y el Caribe.

Políticas públicas de privatización

En primer lugar, es importante resaltar que la privatización y la mercantilización de la universidad conjugan intereses económicos y políticos. Tendemos a analizar y discutir esta cuestión en términos del lucro y del comercio, pero, si bien los aspectos económicos son relevantes, no son los únicos. Los procesos de privatización tienen finalidades políticas e ideológicas que conviven con los intereses comerciales. Incluso podemos analizar cómo en los distintos países o en los distintos contextos históricos a nivel regional, la privatización respondió prioritariamente a intereses políticos o hubo una concurrencia de objetivos políticos y económicos.

Del mismo modo, un aspecto central se vincula con lo que podríamos llamar las “políticas públicas de privatización”, es decir, el desarrollo de políticas desde el Estado o desde organismos gubernamentales que, de manera directa o indirecta, fortalecen o benefician al sector privado, por un lado, y mercantilizan el sector público, por el

otro. Las políticas de financiamiento, como hemos visto en los apartados precedentes, conforman un aspecto central.

En esta línea, la falta de recursos públicos y de un financiamiento adecuado para garantizar la universidad pública en todas sus dimensiones y funciones en la mayor parte de los países es leída como una política de debilitamiento de lo público en el marco de políticas neoliberales. También es una activa y poderosa estrategia de privatización en varios sentidos. Por un lado, pone a la universidad en la posición de generar dispositivos de captación de recursos a través del arancelamiento de estudios de grado y/o posgrado, el arancelamiento de los cursos de ingreso, la venta de servicios variados y la realización de alianzas público-privadas. Es decir, coloca a la universidad pública a operar en condiciones de mercado y, con ello, contribuye a la naturalización de una racionalidad privatista para comprender lo público.

Por otro lado, en la mayoría de los países, los procesos de reducción de financiamiento desde el Estado hicieron que las universidades públicas generaran sistemas de ingreso de estudiantes más selectivos y restrictivos, dado que no contaban con la infraestructura, la planta docente o los recursos necesarios para recibir un número mayor de alumnos. En un contexto de expansión de la demanda de educación superior, las restricciones en el acceso generaron el desplazamiento de una matrícula creciente al sector privado, que redundó en el beneficio de universidades privadas tradicionales creadas, en su mayoría, a mediados del siglo XX, pero también en la apertura de un gran número de nuevas universidades privadas, algunas de ellas pertenecientes a grandes corporaciones internacionales y muchas bajo el modelo de “educación de bajo costo”, que no cubre requisitos mínimos de cuerpo docente, infraestructura, sustentabilidad, entre otras cuestiones, para poder identificarlas como universidades.

De este modo, las políticas de financiamiento de la educación superior han sido políticas de encogimiento y privatización de lo público, y de fortalecimiento y beneficio del sector privado pero, por sobre todo, de construcción ideológica de quiebre de las perspectivas más sociales y de bien común ligadas a lo público, y naturalización de lógicas privatistas.

El borramiento de las fronteras entre lo público y lo privado

En segundo lugar, la información recogida en el campo de investigación nos permitió constatar no sólo la porosidad de lo público a lo privado –como señalábamos antes– sino también una tendencia pronunciada al borramiento de la diferenciación entre lo público y lo privado en materia de educación superior; tendencia que tiene tanto una dimensión material como una dimensión simbólica. Decimos que tiene una dimensión material, por las crecientes transferencias de recursos del sector pú-

blico al sector privado, tal como se analizó en varios apartados. Históricamente, en América Latina y el Caribe, los recursos públicos para educación superior, ciencia y tecnología se dirigían casi exclusivamente al sector público. Sin embargo, hemos ido paulatinamente pasando de ese esquema a otro en el que una parte de ellos se redirigen al sector privado, con argumentos de equidad fundados en un trato igualitario. Sobre todo en este siglo y, en especial, en los últimos 15 años, puede observarse cómo se fueron construyendo los dispositivos y mecanismos necesarios para ese “trato igualitario” entre instituciones públicas y particulares, que permite que fondos públicos sean transferidos al sector privado de manera creciente, a través de créditos o becas, financiamiento para proyectos de investigación o asignaciones vinculadas con carrera de investigador/a, entre otras alternativas.

Esta tendencia de borramiento de las fronteras entre lo público y lo privado en educación superior tiene también una dimensión simbólica, que se expresa en las múltiples formas en que en los países de la región se ha ido instalando la noción de que ciertas formas privadas de educación son públicas. Esto se ha vivido en relación con la educación en todos sus niveles, al desplazar la caracterización de escuelas públicas y escuelas privadas, a escuelas de gestión estatal y de gestión particular, incorporando –en muchos casos en la propia legislación– la definición de que toda la educación es pública y la distinción es un tema de gestión (Feldfeber, 2011; Saforcada, 2012). Esto mismo sucede con la educación superior pero además, en el caso de los sistemas universitarios, hemos visto cómo se construye la noción de que ciertas universidades tradicionales privadas son identificadas como públicas o assimiladas a las universidades públicas. Esta redefinición se sostiene de manera explícita o implícita, con distintos argumentos. Uno de ellos se vincula con la ausencia de fines de lucro, desconociendo el sentido político de una universidad privada. Es decir, aun cuando no existan intereses económicos, la universidad privada responde a intereses particulares de un cierto grupo o de una institución religiosa, o de un sector social (por lo general de élite) determinado. Es el interés particular lo que la define como privada y no su finalidad de lucro (de hecho el lucro sería uno de los intereses en juego, entre otros posibles intereses políticos, religiosos, culturales, sociales).

Asimismo, la investigación nos permitió constatar que en algunos países donde hubo una gran explosión de instituciones privadas desde los años 90 en adelante, empezó a configurarse una lógica que identifica a las universidades privadas tradicionales (en general creadas entre los años 50 y los 70) con las públicas para diferenciarlas de las nuevas universidades privadas, que habitualmente son más masivas y de menor costo. Las universidades tradicionales se visualizan a sí mismas asemejándose a las públicas, planteando que su interés es fundamentalmente un interés público o identificándose como universidades de calidad, buscando así distinguirse de estas nuevas universidades que se conciben como de baja calidad.

El borramiento de la separación entre universidades públicas y algunas o todas las universidades privadas se expresa, a su vez, en la asimilación de unas y otras en la integración de cuerpos de regulación del ámbito universitario y en la instauración del trato igualitario –como señalamos antes en relación con el financiamiento– en diversos dispositivos del sistema, tales como las becas a estudiantes, los sistemas de carrera para quienes investigan, las convocatorias para proyectos de investigación o los procesos de evaluación y acreditación. La equiparación de las instituciones públicas y privadas se presenta como un “trato igualitario” fundado en un supuesto ejercicio de justicia, que resulta eficaz para invisibilizar la operación política que entraña asimilar lo privado con lo público, a la vez que naturaliza los intereses particulares que orientan al sector privado.

Una segunda cuestión asociada a lo anterior es lo que hemos llamado “la banalización de la autonomía universitaria” (Saforcada, Atairo, Trotta y Rodriguez Golisano, 2019), es decir, la apropiación del concepto de autonomía por parte de las universidades privadas para equipararse a las universidades públicas, reclamando no responder a regulaciones del Estado. Esta búsqueda de la no injerencia del Estado se vincula, en algunos casos, al objetivo de definir sus propias orientaciones en la formación que brindan; en otros, a la necesidad de que no haya controles para garantizarse su permanencia, dada la precariedad de los establecimientos y el incumplimiento de requerimientos mínimos que deberían asegurar. Así, el concepto de autonomía es redefinido, despojándolo del contenido político y reformulándolo en clave liberal, como una libertad negativa frente al Estado.

Influencias, lobbys y acciones de privatización

Por último, es importante reparar en la gravitación que tiene el sector universitario privado en gobiernos y Estados. Hemos podido reconstruir en la investigación cómo se ha ido acrecentando la capacidad de incidencia directa de las universidades privadas en la política pública, sea por la fuerte relación con ámbitos de gobierno tales como el Congreso o los ministerios, o a través de su incorporación en las agencias de acreditación y evaluación universitaria.

Esta gravitación y su capacidad de incidencia se manifiesta con fuerza en la política universitaria pero no se reduce a ella. En muchos países de la región, propietarios, máximas autoridades o instituciones que conducen las universidades privadas tienen gran capacidad de intervención en los gobiernos y la política pública en general. Las fuentes de ese poder son disímiles. En el caso de las universidades privadas masivas, estas capacidades se sostienen en el volumen de recursos que manejan y la cantidad de jóvenes y adultos que pasan por sus aulas. Esto permite construir altos niveles de influencia y de negociación, financiando campañas políticas, colocando

candidatos propios, presionando a gobiernos sobre la base de su capacidad de incidencia en miles de ciudadanos que cursan estudios en ellas, entre otras cuestiones.

Por su parte, las universidades privadas tradicionales tienen una gran capacidad de lobby por sus vínculos con las élites, con los sectores más poderosos del ámbito empresarial y con la Iglesia y, también, porque forman a quienes luego ocupan los más altos cargos de responsabilidad en los gobiernos. Esto genera vasos comunicantes entre el sistema político y estas universidades que operan de maneras más explícitas o menos evidentes, de acuerdo con los contextos políticos.

Por otro lado, es importante resaltar la diversidad de actores que intervienen en estos procesos de privatización y mercantilización de la universidad, configurando un entramado complejo y, por momentos, oscuro, con algunas estrategias que resultan evidentes pero otras que se desenvuelven de formas solapadas. Los organismos internacionales, en particular el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, han llevado adelante acciones decisivas en muchos países de la región, no solo a partir de las políticas que impulsan explícitamente, sino también otorgando financiamiento a grupos particulares para que abran universidades privadas, tal como hemos podido constatar en algunos países.

Asimismo, la pandemia resultó un escenario en el que han quedado en evidencia algunas de las articulaciones existentes entre ciertos gobiernos, organismos internacionales y grandes corporaciones para actuar en el territorio universitario.

De este modo, la variedad de personas, organizaciones e instituciones implicadas, las relaciones de poder que se desenvuelven y las tramas que se configuran parecen configurar una maraña en la que, en no pocas ocasiones, no resultan claras las orientaciones y logran velar los intereses privatistas que las dirigen. De hecho, hemos visto iniciativas que parecen caminar en un sentido de garantía del derecho a la educación superior pero que bajo esa cosmética, introducen cuestiones que responden a los requerimientos o demandas del sector privado, sea la transferencia de recursos, la legitimidad de sus instituciones, la equiparación jurídica, entre otras posibilidades. Las formas de otorgamiento de créditos y becas para acceder a la educación superior en algunos países son un buen ejemplo de esto.

Algunas conclusiones y varios interrogantes: los desafíos frente a la privatización

Como hemos visto a lo largo de estas páginas, América Latina y sus sistemas universitarios son el territorio en el que viene desplegándose una disputa sustantiva por el sentido de la educación, del conocimiento y de la universidad, que no es otra cosa

que la disputa por las sociedades que queremos. Los procesos, las acciones y los actores son variados y heterogéneos, pero existen elementos y estrategias comunes a la mayor parte de los países que integran la región.

La conjunción de los procesos de privatización y mercantilización –es decir, de la expansión del sector privado y de la orientación al mercado de lo público– resulta una cuestión sustantiva y requiere de acciones urgentes, más aún luego de la pandemia y en el contexto actual de polarización política y de crecimiento de la extrema derecha.

Las formas en que se están impulsando estos procesos de privatización se han hecho cada vez menos evidentes, toda vez que tienden a diluirse las diferencias entre lo público y lo privado, y, al mismo tiempo, el sector privado se apropiá y redefinie banderas históricas de la universidad pública, como la autonomía y su rol en la democratización de la educación superior, redefiniendo los sentidos en una lógica privatista e individualista.

Esto nos plantea enormes desafíos. Están en juego, no solo los sistemas universitarios en sí mismos, sino el rol que juegan las universidades en la construcción social y en las configuraciones hegemónicas o contrahegemónicas, así como sus capacidades de incidencia en la política pública.

Lo que atraviesa este conjunto de cuestiones son las disputas por los sentidos de la educación, el conocimiento y la cultura, y por las formas de creación, recreación y transmisión del conocimiento y la cultura. Son las disputas en torno a si la educación es un derecho o un servicio, y en relación con si el conocimiento es un bien común o una mercancía, un commodity.

En estas tensiones, la universidad pública tiene mucho para hacer, pero la universidad que se identifica como pública debe ser pública. Es decir, que se denomine como pública es una condición necesaria, por ejemplo, en lo que hace a los marcos legales, pero no es una condición suficiente en la medida en que hemos visto la porosidad al mercado, tanto a orientarse a los intereses del mercado como a la introducción de la lógica de mercado dentro de la universidad pública.

Es preciso poner en cuestión algunos de los núcleos duros que hemos visto a lo largo de este texto y que constituyen limitantes a un fortalecimiento y profundización de lo público, tales como las formas y los 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 otros.

Por eso, resulta central recuperar aquello con lo que abrimos este informe, acordado colectivamente en la Conferencia Regional de Educación Superior de Cartagena en 2008, y ratificado en 2018, en la Conferencia Regional de Educación Superior de

Córdoba, a 100 años de la Reforma Universitaria que se iniciara en esa ciudad y re-corriera América Latina: *la educación superior es un bien público social, un derecho humano y universal, y un deber del Estado.*

La radicalización de lo público resulta imprescindible para construir sociedades más justas e igualitarias. Como sabemos, América Latina y el Caribe es la región más desigual y más injusta del planeta, y también la más privatizada en educación superior. Quienes reivindicamos a la universidad pública y tenemos la convicción de que la educación superior es un derecho y el conocimiento, un bien común, tenemos una batalla fundamental que dar.

Bibliografía

- Acosta Silva, A. (2005). La educación superior privada en México, Caracas, IE-SALC- UNESCO (Digital Observatory for Higher Education in Latin America and the Caribbean) [en línea, www.iesalc.unesco.org.ve, consultada en octubre de 2005].
- Atairo, D. y Camou, A. (2014) "La democracia en el gobierno universitario. Cambios estatutarios en universidades nacionales argentinas (1989-2013), en *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, N°1, Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación (NIFEDE), Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF).
- Balan, J y García de Fanelli, A.M. (1993) el sector privado en la educación superior: políticas públicas y sus resultados recientes en cinco países de america latina. Documento CEDES.
- Ball, S. 2014. Globalización, mercantilización y privatización: tendencias internacionales en Educación y Política Educativa Education Policy Analysis Archives/ Archivos Analíticos de Políticas Educativas, vol. 22, 2014, pp. 1-13
- Barreyro, G. (2010). La educación superior en el primer gobierno de Lula da Silva en Brasil. Políticas, actores y grupos participantes. *Revista de Educación Superior*, 1(153).
- Barroso, J. (2005) "O Estado, a Educaçao e a regulaçao das políticas publicas", en *EducaçaoeSociedade* Vol.26, Nro.92, Especial–Out. Campinas. Disponibleen: <http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a02.pdf>

- Beigel, F. y O. Gallardo, 2021. Productividad, bibliodiversidad y bilingüismo en un corpus completo de producciones científicas Revista CTS, vol. 16, nº 46, marzo de 2021 (41-71)
- Brunner, J.J (2006) *Mercados universitarios: Ideas, Instrumentaciones y Seis Tesis en Conclusión*, Disponible en http://www.brunner.cl/wp-content/uploads/2012/12/%C2%A0MERCADOS-UNIVERSITARIOS_2006.pdf
- Brunner, J. (2014) La idea de la universidad pública en América Latina: narraciones en escenarios divergentes Educación XXI, vol. 17, núm. 2, julio-diciembre, 2014, pp. 17-34
- 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]
- 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. y Miranda, D. A. (Ed.) (2016) Educación superior en Iberoamérica. Informe Cinda.
- 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.
- Chiroleu, A. (2009). La democratización en el acceso a la universidad: de la ampliación de oportunidades a la inclusión. En A. Chiroleu y M. Marquina (Comps.). *A 90 años de la Reforma Universitaria: memorias del pasado y sentidos del presente*. Los Polvorines: Ediciones UNGS
- Chiroleu, A. (2011) "La educación superior en América latina: ¿problemas insolubles o recetas inadecuadas?", en *Avaliação* V. 16 Nº 3. Campinas; Sorocaba.
- Del Valle, D. (2018) "La Universidad como derecho en el marco de las tendencias de la educación superior en la región", en Del Valle, D. y Suasnábar, C. (coord.) *Política y tendencias de la educación superior en la región a 10 años de la CRES 2008 Aportes para pensar la Universidad Latinoamericana*, IEC/CONADU-CLACSO-UNA.
- 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. (2011). "¿Es pública la escuela privada?: notas para pensar en el Estado y en la educación". En Perazza, R. (coord.) *Mapas y recorridos de la educación de gestión privada en la Argentina* (pp. 165-199). Buenos Aires, Argentina: Aique Grupo Editor.
- 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. y F. Saforcada (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
- 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.
- García Guadilla, Carmen Financiamiento de la educación superior en América Latina *Sociologias*, vol. 9, núm. 17, enero-junio, 2007, pp. 50-101 Universidade Federal do Rio Grande do Sul Porto Alegre, Brasil
- García de Fanelli, A. (2019), "El financiamiento de la educación superior en América Latina: tendencias e instrumentos de financiamiento", en *Propuesta Educativa*, Año 28, núm. 52, noviembre 2019, pp. 111 a 126.
- Gentili, P. y Saforcada, F. (2011). "A expansão das pós-graduações em ciências sociais. Desigualdade regional, competição e mercantilização na América Latina". En D. A. Oliveira y A. Duarte (org.), *Políticas Públicas e Educação: regulação e conhecimento* (pp. 139-160). Belo Horizonte, Brasil: Fino Traço Editora.
- Gentili, P. y F. Saforcada, 2010 La expansión de los posgrados en ciencias sociales. Desigualdad regional, competencia y mercantilización en América Latina. Cuadernos de Flacso, N°2
- Krotsch, P. (1993) "La universidad argentina en Transición ¿Del Estado al mercado?", en Revista Sociedad N° 3. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Krotsch, P. (2001) Educación Superior y Reformas Comparadas. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- 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, 2009.
- Levy, D. (1991) Evaluación de las universidades privadas de América Latina: perspectiva comparativa de la República Dominicana. *Ciencia y sociedad*, XVI (1).
- Levy, D. (1986) *Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance*. Chicago: University of Chicago Press
- Mollis, M. (2003) "Un breve diagnóstico de las universidades argentinas: identidades alteradas", en Marcela Mollis (comp.) *Las universidades en América*

- Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero. Buenos Aires, CLACSO.
- Rama, C. (2021) Las dinámicas de la educación superior privada en América Latina y el impacto de la pandemia. *Universidades* 89, UDUAL
- Rama, C. (2017) La nueva fase de la Universidad Privada de América Latina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad Abierta Interamericana
- Rinesi, E. (2020) *La universidad como derecho del pueblo*, en Revista Pensamiento Universitario, 19. Disponible en: <http://www.pensamientouniversitario.com.ar/>
- Saforcada, F. (2012). "Las leyes de educación después de los años 90: de la hegemonía neoliberal al postconsenso de Washington. Persistencias, sincretismos y transformaciones". En Feldfeber, M. y Gluz, N. (Comp) *Las políticas educativas después de los '90: regulaciones, actores y procesos*. (pp. 17-42) Buenos Aires: CLACSO; Facultad de Filosofía y Letras - UBA.
- 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.
- Saforcada, F. (Dir.), Atairo, D.; Trotta, L. y Rodríguez Golisano, A. (2019). *Tendencias de privatización y mercantilización de la universidad en América Latina Los casos de Argentina, Chile, Perú y República Dominicana*. Buenos Aires y San José de Costa Rica: IEC – CONADU e Internacional de la Educación. Disponible en <https://www.ei-ie.org/es/item/25294:tendencias-de-privatizacion-y-mercantilizacion-de-la-universidad-en-america-latina-los-casos-de-argentina-chile-peru-y-republica-dominicana>
- Saforcada, F. y A. Rodríguez Golisano (2019) "Privatización y mercantilización de la universidad en América Latina: sentidos y disputas" en Saforcada, F. (Dir.), Atairo, D.; Trotta, L. y A. Rodríguez Golisano (2019) *Tendencias de privatización y mercantilización de la universidad en América Latina. Los casos de Argentina, Chile, Perú y República Dominicana*, Education International/IEC-Conadu.
- Slaughter, S. y Leslie, L. L. (1997). *Academic capitalism: Politics, policies, and the entrepreneurial university*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Socolovsky, Y. (2019) [Un Centenario en disputa: balance provvisorio de la CRES 2018](http://www.pensamientouniversitario.com.ar/), Revista Pensamiento Universitario, 18. Disponible en: <http://www.pensamientouniversitario.com.ar/>
- 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
- Vilas, C. (1997) "La reforma del Estado como cuestión política", en Política y Cultura N° 8 pp. 147-185. México.

Documentos e informes

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

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

Conferencia Regional de Educación Superior (CRES), IESALC, Córdoba, Argentina, 2018.

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.

Informe Iberoamérica, Red Índices, 2019

Informe Panorama de la Educación Superior en Iberoamérica, OEI, 2019

Informe Unesco-IESALC, 2020

La transferencia de I+D, la innovación y el emprendimiento en las universidades. Educación superior en Iberoamérica - Informe Cinda 2015

Panorama de la educación superior en Iberoamérica a través de los indicadores de la Red INDICES, Observatorio Iberoamericano de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad (OCTS-OEI), 2019 realizado por García de Fanelli.

García de Fanelli (2018) Panorama de la educación superior en Iberoamérica a través de los indicadores de la Red INDICES.

Fuentes de datos

Siteal

RedindicES

RICYT

Informe estadístico MESCyT, 2017. República Dominicana

Sunedu (2017). Perú

Memoria beneficios estudiantiles (2016). Chile